# Die internationalen Bureaux

der

## allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine

---

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

**hohen staatswissenschaftlichen Fakultät**

der

**Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

vorgelegt von

**Benno Baron von Toll.**

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

---

Tübingen
Druck von H. Laupp jr.
1910.

Referent: Prof. Dr. Richard Thoma.

Meinen Eltern.

# Vorwort.

In der deutschen Literatur fehlte bisher gänzlich eine Abhandlung, welche die Lehre von den internationalen Bureaux in ihrem Zusammenhange zu erfassen unternommen hätte, während doch unzweifelhaft eine solche monographische Bearbeitung dieses sich fast jährlich erweiternden, ausgedehnten Gebietes neue und fruchtbare Gesichtspunkte zu eröffnen geeignet ist. Es ist mir daher eine lebhafte Genugtuung, Herrn Professor Dr. Heinrich Triepel an dieser Stelle meinen Dank für die Ueberlassung dieses interessanten, wenn auch schwierigen Themas und für die erste Anregung zu der vorliegenden Dissertation aussprechen zu können. Gleichfalls möchte ich hier meine Erkenntlichkeit den Beamten der internationalen Bureaux, die mich bei der Arbeit durch Erteilung von eingehenden Mitteilungen und durch Zusendung wichtiger, nicht leicht zugänglicher, Dokumente in freundlichster Weise unterstützt haben, aussprechen. Meinen hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Richard Thoma, der durch sein jederzeit bewiesenes liebenswürdiges Entgegenkommen die Schrift bereitwillig gefördert hat, bitte ich, den Ausdruck herzlichster Erkenntlichkeit und tiefempfundener Dankbarkeit entgegenzunehmen.

Tübingen, den 28. Februar 1910.

**Baron Toll.**

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552714_0029

# Inhalt.


Seite

Vorwort.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur . . . . . VIII

Einleitung.

Die Aufgabe und ihre bisherige Behandlung . . . . . 1

A. Allgemeiner Teil.

Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine.

I. Kapitel: Begriff des allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereins.

§ 1. Allianz-Konföderation-Assoziation . . . . . 7
§ 2. Universalität . . . . . 11
§ 3. Definition . . . . . 15
§ 4. Die internationale Verwaltung . . . . . 20

II. Kapitel: Die gegenwärtig bestehenden allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine und ihre Organisation.

§ 5. a) Aufzählung . . . . . 23
b) Organe
§ 6. Die Konferenz . . . . . 34
§ 7. Das internationale Bureau . . . . . 39
§ 8. Der geschäftsleitende Staat . . . . . 45
§ 9. Die internationale Kommission . . . . . 47
§ 10. Das Schiedsgericht . . . . . 52
§ 11. c) Aufbringung der Kosten . . . . . 53

III. Kapitel:

§ 12. Begründung und Auflösung der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine . . . . . 56

IV. Kapitel: Die rechtliche Natur der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine und ihrer Bureaux.

§ 13. Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine als Vereine von Staaten . . . . . 62
§ 14. Die Rechtsnatur der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine . . . . . 69
§ 15. Die Rechtsnatur der internationalen Bureaux . . . . . 76

## B. Spezieller Teil.

Die internationalen Bureaux. Seite

I. Kapitel: Das internationale Bureau des Telegraphenvereins.
§ 16. Die Abteilung für Telegraphie . . . . . 91
§ 17. Die Abteilung für Radiotelegraphie . . . . . 97
II. Kapitel: Das internationale Bureau des Weltpostvereins.
§ 18. Organisation . . . . . 101
§ 19. Tätigkeit . . . . . 106

---

### Abkürzungen.

| | | |
|---|---|---|
| Bonfils-Fauchille | = | Manuel de droit international public (droit des gens) herausg. v. Fauchille. 5. Aufl. Paris 1908. |
| Brie | = | Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886. |
| de Clercq | = | Recueil des traités de la France. |
| Descamps | = | Les offices internationaux et leur avenir. Bulletin de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique. No. 5. Bruxelles 1894. |
| Fleischmann | = | Völkerrechtsquellen. Halle a. S. 1905. |
| H.W.St. | = | Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Hrsg. von Conrad. 2. Aufl. |
| Jellinek | = | Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882. |
| Kazansky | = | Казанскій. Всеобщіе административные союзы государствъ. Одесса 1897. (3 m.) |
| v. Liszt | = | Das Völkerrecht 5. Aufl. Berlin 1907. |
| N.R.G. | = | Martens, Nouveau Recueil général de Traités et autres actes rélatifs aux rapports de droit international. |
| Moynier | = | Les bureaux internationaux des Unions universelles. Genève-Paris 1892. |
| R.G. | = | Revue générale de droit international public. Paris. |
| R.I. | = | Revue de droit international et de législation comparée. Bruxelles. |

# Einleitung.

Der Mensch hat es seit Jahrtausenden erkannt, daß er allein nicht seine Kulturzwecke erreichen kann, sondern nur durch weitgehende Organisation, durch Vereinigung der Kräfte zu gemeinsamem Handeln, Höheres vollbringt. Anders der Staat. Selbstgenügsam, nach außen abgeschlossen, fremd, ja feindlich den andern Staaten gegenüber steht er da, der Staatsfremde gilt als Ungläubiger, als Barbar. Die Interessengemeinschaft wird nur auf die Angehörigen des isolierten Staates beschränkt, dem Auslande gegenüber der Interessengegensatz betont. Erst ganz allmählich kommt das allgemeine Empfinden zum Ausdruck, daß die ängstlich gehüteten Grenzen zu eng geworden, internationale über die Staaten weit hinausreichende Beziehungen, Leben und Form zu gewinnen suchen, politische wie wirtschaftliche. Der Gedanke von der Möglichkeit im Wege gemeinsamer Festsetzung die Interessen aller Teile zu wahren wird aufgenommen, das Erfordernis positiver, periodisch sich wiederholender Kooperation weiter politischer Gesamtheiten findet in Konferenzen Ausdruck, die Staaten erkennen sich gegenseitig als Mitarbeiter an der Erziehung des Menschengeschlechts an. Dieses Ueberwiegen der gesamteuropäischen Völkergemeinschaft gegenüber der staatlichen Isolierung kommt zum erstenmal deutlich auf dem Wiener Kongreß zutage. Auf seiner Grundlage erwuchs die intensive und extensive Ausgestaltung des internationalen Rechts. Die vorwiegend politischen Staatsverträge des 17. und 18. Jahrhunderts, die zur Verfolgung von Machtzwecken, zur Stellungnahme gegen Dritte geschlossen wurden, verlieren im 19. Jahrhundert ihr alles verschlingendes Uebergewicht

und treten an Zahl und Bedeutung vor den Kulturzwecken dienenden Vereinbarungen weit zurück. Die Bedeutung des Völkerrechts als eines geltenden Rechtes wurde dadurch gehoben, nach verschiedenen Seiten ausgebaut und in neue Bahnen gewiesen, es ward zum »Gewächs des immer stärker anschwellenden internationalen Verkehrs«[1]) und in den »Dienst des Wirtschaftslebens« gestellt[2]). Innerhalb unserer ganzen modernen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung mit ihrem ungeheuren Impulse Völker und Länder, die unter verschiedenen Staatsorganisationen verteilt sind, zusammenfassend zu durchdringen und zu umspannen, gewannen die technisch-wirtschaftlichen Aufgaben der öffentlichen Gewalten in dem durch den Verkehr verbundenen Völkerkreis neben den politischen eine immer steigende Bedeutung und heischten dringend eine wirklich schöpferische international-verwaltende Tätigkeit, die zunehmende Wirtschaftsgemeinschaft verlangte nach einer Rechtsgemeinschaft, die staatliche Organisation nach einer Ergänzung durch eine internationale[3]). Aber stets nur auf bestimmten Gebieten. Es soll hier weder dem Weltrecht noch dem Weltstaat das Wort geredet werden. Geeignet für eine internationale Regelung erscheinen nur solche Materien und Institute, die über den nationalen Rahmen hinausgewachsen sind und die die Tendenz haben, einen universellen Charakter anzunehmen und weitreichende internationale Wirkungen auszuüben. Aber auch dort müssen die politischen, sozialen und rechtlichen Vorbedingungen bereits vorhanden sein. Die Zweige, auf die das System der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine angewandt werden kann, sind, obgleich noch nicht erschöpft, so doch beschränkt, und die Meinung derjenigen Schriftsteller, welche nach ihrem Vorbild alle Rechts- und Verwaltungsfragen geordnet wissen wollen[4]), vor

1) Jellinek, Der Kampf des neuen mit dem alten Recht. Akad. Red. Heidelberg 1907, S. 25.

2) Preuß, Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens. Berlin 1891, S. 28.

3) Wilbrandt, Volkswirtschaftliche Vorlesungen. Tübingen 1909, SS. 27, 68, 147.

4) Lavollée, La proprieté littéraire et la Convention de Berne. Journal des Economistes 1887 p. 359. „La tentative qui se fait pour reconstituer pièce à pièce sur le terrain économique l'ancienne republique chrétienne du moyen age". Rolin-Jacquemyns, Le socialisme dans le droit int. R. I. XXII. p. 15.

unsern Augen ein großartiges corpus juris gentium entwerfen[1]) und die vereinigten Staaten von Europa als leuchtendes Zukunftsbild entstehen lassen, abzulehnen[2]). Ein solcher Zeitpunkt liegt in so unabsehbarer Ferne, daß man ihn als einen Traum von Idealisten bezeichnen kann, ohne zu fürchten, je durch Tatsachen widerlegt zu werden. Es heißt überhaupt das Wesen der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine verkennen, wenn ihr auszeichnendes Moment in der Vereinheitlichung des Rechts und ihr Endzweck in der Schaffung überstaatlicher, mit Imperium ausgestatteter Organe erblickt wird. Vielmehr sind die Staaten unter Wahrung ihrer Souveränetät im Interesse ihrer Untertanen und in der Erkenntnis, mittels ihrer eigenen Behörden einzelne Aufgaben von internationaler Bedeutung nicht erfüllen zu können, übereingekommen, in dauernder und regelmäßiger Zusammenarbeit die Verwaltung und Ordnung bestimmter Wirtschafts- und Kulturgebiete gemeinsam durchzuführen. Die große praktische Bedeutung der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, mit deren wichtigsten ein jeder fast täglich in Berührung kommt, ist häufig geschildert worden, während ihr Rechtsleben meist unbekannt geblieben und wohl nur von Kazansky eingehend gewürdigt worden ist[3]). Dieses ist auch von meinen beiden Vorgängern in der speziellen Behandlung des Gegenstands, Gustave Moynier und dem Chevalier Descamps[4]), zu wenig beachtet worden. Die internationalen Bureaux sollten — besonders bei der Unsicherheit des sie umgebenden Rechtsbodens — nicht ohne Berücksichtigung des Ganzen, als dessen wichtige Teile sie sich

1) Dies tut Zitelmann, Die Möglichkeit eines Weltrechts, Wien 1888.

2) Bluntschli, Die Lehre vom modernen Staat. 6. Aufl. Bd. I, S. 26: „Der Idee der universalen Kirche entspricht in der Politik die Idee eines universalen Weltreichs". Derselbe, Die Organisation eines europäischen Staatenvereins. Gesammelte kleine Schriften, Bd. II, S. 27. Nördlingen 1881. Seit dem Werke des Abbé de St. Pierre: „Projet de traité pour rendre la paix perpetuelle entre les souverains chrétiens", hat der Gedanke vom ewigen Frieden und dem Weltstaat die Literatur stets beschäftigt und neuerdings große Verbreitung gefunden, vgl. Fried, Handbuch der Friedensbewegung. Adler, Die Haager Friedenskonferenz des Jahres 1907 und die Fortbildung des Völkerrechts. Berlin 1909. Exkurs S. 70 ff.

3) Kazansky a. a. O.

4) Moynier und Descamps a. a. O.

einreihen, behandelt werden. Nur in diesem Zusammenhang ist es möglich, ihr Wesen zu erkennen, eine lebendige Vorstellung von ihnen zu gewinnen und ihre Stellung im allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsverein zu präzisieren. In vorliegender Arbeit wird eine genaue Beschreibung der Tätigkeit eines jeden internationalen Amtes nicht zu finden sein, vielmehr als ihr Zweck die Ergründung seines Rechtsinhalts und die Analyse seiner Beziehungen zum Verbande angesehen; dem internationalen Bureau soll hier der Platz innerhalb der Organisationen moderner Staatenverbindungen und im System des Völkerrechts angewiesen werden.

# Allgemeiner Teil.

Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine.

## 1. Kapitel.

### Begriff des allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereins.

### § 1.

Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind Erscheinungen unserer Zeit, Ergebnisse der Entwicklung der letzten 50 Jahre und Schöpfungen modernen Geistes. In ihnen verkörpern sich gewissermaßen die friedlichen und völkerverbindenden Tendenzen der Menschheit. Die »Flutwelle des Internationalismus«, welche die Völker der Erde ergriffen und der immer stärker anschwellende Weltverkehr brachte die Zusammenschließung großer Ländergruppen zur Verfolgung der ihnen gemeinsamen Interessen. Das jüngst verflossene Jahrhundert hat bewiesen, daß Staaten nicht nur politische, sondern auch kulturelle Aufgaben mit vereinten Kräften erfolgreich wahrnehmen können, die, zu ihrer besseren Erfüllung, bereits eine Organisation der Staatengemeinschaft in ihren ersten Umrissen gezeitigt haben.

Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind Verbände von Staaten, welche sich von den andern internationalen Verbänden durch ihren Zweck unterscheiden. Deshalb fallen aus dieser Betrachtung alle Verträge politischen Inhalts, wie z. B. die Allianz und die »Staatenverbindungen im engern Sinne«: Staatenbund, Bundesstaat, Personal- und Realunion fort; ferner auch die zu gemeinschaftlicher Ausübung von Gerichtsbarkeit geschlossenen Unionen [1]). Die Tätigkeit unserer Vereine gehört zur Verwaltung.

1) Ueber diese siehe: Meurer, Das Friedensrecht der Haager Konferenz. 1905. Bonfils-Fauchille. § 3. Cour international des prises p. 853.

Für die Entwicklung des Begriffs »Verwaltungsverein« sind aber die machtpolitischen Verträge von größter Wichtigkeit gewesen; die Rechtswissenschaft hat lange gezögert, die stetig an Zahl und Bedeutung zunehmenden Verwaltungsverträge- und Vereinbarungen kritisch zu würdigen und sie in ein System zu reihen. Als sie sich dazu entschloß, diente ihr die alte kriegerische Allianz, welche wohl die früheste Verbindung mehrerer Staaten ist, als Ausgangspunkt [1]). Sie bleibt als »Allianz im engern Sinne« [2]) bestehen, während jedes rechtsförmige Uebereinkommen zweier oder mehrerer Staaten zur Durchführung bestimmter völkerrechtlicher Zwecke »ohne gemeinsame oder ständige Organe« [3]) »Allianz im weiteren Sinne« genannt wird. Wenn auch die Meinungen von Berner [4]), Poezl [3]), Zachariae [5]), Otto Mejer [6]), Welcker [7]), Heffter [8]), Strauch [9]) im einzelnen, wie z. B. über die rechtliche Dauer der Allianz auseinandergehen, so sind sie sich darin einig, daß die Allianz eine nicht organisierte Verbindung von Staaten sei, im Gegensatz zum »Staatenverein« und »Staatenbund« [8]). »Namentlich hat«, so sagt Welcker [7]), »das Staatenbündnis oder die Allianz in der Regel gar keine Organisation, nicht einmal die des Staatenbundes«.

---

Zorn, Seekriegsrecht und 2. Haager Friedenskonferenz. Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Laband I S. 179 f. Adler a. a. O. S. 62 f.

1) Fénelon, Oeuvres t. XXII, p. 306 ss. Sur la nécessité de former des Alliances, tant offensives que défensives. Phillimore. Commentaries upon international law. 2. ed. Vol. I, p. 481, London 1871.

2) Vgl. Rotteck in Welckers Staatslexikon Bd. I, S. 426. Art. Allianz, 3. Aufl. Leipzig 1856.

3) Poezl, Deutsches Staatswörterbuch, herausgegeben von Bluntschli, Bd. II, S. 284, Art. Bundesstaat, Staatsbund.

4) Berner, Bluntschlis Staatswörterbuch, Bd. IX, S. 647, Staatenverträge 1865.

5) Deutsches Staats- und Bundesrecht, Bd. III, S. 97 ff. 1865.

6) Otto Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl. Freiburg 1884.

7) Welcker, Staatslexikon, Bd. III, Art. Bund.

8) Heffter, In Bluntschlis Staatswörterbuch, Bd. I, S. 164 ff. Art. Allianz.

9) Strauch, In Bluntschlis Staatswörterbuch, herausgeg. von Löning Bd. I, S. 350, Zürich 1869.

So fanden die Handels-, Schiffahrts-, Zoll-, Eisenbahn-, Post- und Telegraphenverträge ihren Platz neben den Offensiv- und Defensivallianzen. Diese Terminologie über die Allianzen oder Bündnisse zeigte die Notwendigkeit der Einführung neuer Unterscheidungen und einer Neueinteilung der verschiedenen Arten der Verträge und Vereinbarungen innerhalb des erstarrten Systems der Staatenverbindungen. Es ist zunächst der deutsche Zollverein mit seiner komplizierten Organisation und seiner großen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung gewesen, welcher solches herbeiführte. Die einen erklären ihn für eine Allianz, die andern für eine ganz einzigartige Erscheinung des modernen Rechtslebens, die jeder juristischen Konstruktion spotte, dritte halten ihn für einen Verwaltungsverein oder eine Verwaltungsunion der Staaten. Trotz der verschiedenartigen Auslegung, die der Begriff »Zollverein« in der Literatur gefunden, geht unzweideutig hervor, daß seine Lehre an die der Allianz anknüpft und auf ihrem Boden weiterbaut. Anschaulich kommt dies bei Berner[1]) zum Ausdruck:

»Die Staatenverträge zerfallen in zwei Hauptklassen, nämlich in Konventionen oder Uebereinkünfte im engeren Sinne und in Allianzen oder Bündnisse. Konventionen sind nur auf einzelne Leistungen gerichtet und gehen mit diesen vorüber, wie z. B. der Kaufvertrag.

Bündnisse gründen unter den Vertragenden irgend ein mehr oder minder dauerndes Verhältnis, weshalb man sie, im Gegensatz zu den vorübergehenden und die Staaten nicht bindenden Konventionen, auch Gesellschaftsverträge genannt hat. Zu ihnen gehören die Handelsverträge, die Angriffs- und Verteidigungsbündnisse, die diplomatischen Verträge, die Garantieverträge, die Neutralitätsbündnisse.

Unter den Bündnissen nehmen eine eigentümlich hervorragende Stellung ein die Bünde oder Konföderationen, durch welche die verbundenen Staaten eine Gesamtmacht mit organischen Einrichtungen werden, wie der deutsche Bund und der Zollverein. Man kann allenfalls die Konföderationen auch, neben den Konventionen und den mit organischen Gesamteinrichtungen nicht ausgerüsteten

1) Berner a. a. O.

Bündnissen als eine selbständige dritte Hauptklasse auffassen«[1]).

Einen wesentlichen Fortschritt bringt die Terminologie Hefftters. Heffter, welcher anfangs schwankte, ob er die »Zoll- und Steuervereine« der Kategorie »Staatenbund« einreihen oder sie den Allianzen zuzählen sollte[2]), hat ihnen in seinem Völkerrecht einen Platz unter den »Vereinsverträgen (confédérations), welche dauernde Interessen mit gemeinsam bleibenden Anstalten« verfolgen, neben dem »eigentlichen Staatenbund«, angewiesen[3]). Bei ihm findet sich schon der direkte Hinweis, daß es andere Vereine von der Art des Zollvereins gibt. Es fehlte nur noch, diese Neuerscheinungen in einen festen Rechtsbegriff zu kleiden, sie in ihrem Zusammenhang zu erfassen, sie einzuteilen und ihren rechtlichen Inhalt und ihr Verhältnis zu anderen, verwandten Institutionen zu bestimmen. Solches hat wohl Calvo als erster versucht: »Es können sich«, sagt er, »zwischen den Völkern große Assoziationen bilden, die weder ein ausgesprochen politisches Ziel verfolgen, noch auch einen wirklichen Staat im vollen Sinne des Worts ins Leben rufen, dennoch einen durchaus internationalen Charakter haben und dadurch in gewissem Maße den Bestand und die gegenseitigen Beziehungen der verbundenen Staaten oder Völker beeinflussen. Deshalb verdient es diese Art von Assoziationen, dem Völkerrecht eingereiht zu werden. Die deutsche Zollassoziation, bekannt unter dem Namen Zollverein, ist das beste Beispiel, welches wir hiefür anzuführen wüßten«[4]). Aus diesen wenigen Beispielen kann man er-

1) Vergl. auch: H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, I. Buch, 4. Kapitel. Von der Verbindung mehrerer Staaten zu einem Staatensystem. Leipzig 1881.

2) Hefftter a. a. O.

3) Hefftter-Geffken, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart § 92. Gesellschaftsverträge, im Besonderen Allianzen. S. 200, 8. Ausgabe, Berlin 1888.

4) Calvo, (Carlos), Derecho international teórico y práctico de Europa y America, t. I. Paris 1868, p. 110. § 61: Pueden existir grandes asociaciones de pueblos que sin tener un fin politico determinado, ni constituir un Estado verdadero en toda la generalidad de la palabra, tengan, sin embargo, cierta consideracion international l'influyan ya en un sentidó ó ya en otro sobre, el modo de serde les Estados ó puéblos en sus relationes mútuas. He aqui por que estas asociaciones pueden considerarse bajo et dominio del derecho de gentes. La asociacion aduanera, el Zollverein, es el ejemplo que podemos presentar de esta clase de asociaciones.

kennen, daß der Begriff des Verwaltungsvereins aus denen der Allianz und der Konföderation geboren ist. Calvo betont aufs nachdrücklichste den völkerrechtlichen Charakter der »Assoziationen«, die keine politischen Ziele verfolgen.

## § 2.

Der Zweck allein genügt aber nicht, um die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine von allen Staatenvereinen zu unterscheiden. Neben den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen gibt es andere Verbände, die auch Verwaltungsinteressen wahrnehmen, deren Wirkungskreis jedoch örtlich fixiert und deren Mitgliederzahl ein geschlossener Kreis von Staaten ist. Die allgemein völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind Weltvereine, zu denen der Eintritt einem jeden Staate offen steht und die die Neigung haben, sich über den ganzen Erdball auszubreiten. Die faktische und rechtliche Universalität ist ein charakteristisches Merkmal unserer Vereine. Sie setzen ihr Ziel und ihre Aufgabe darein, allen Völkerinteressen Schutz zu bieten und allgemeinen Interessen zu dienen. Ihre Gründungsurkunden werden von einer großen Zahl von Staaten unterschrieben und eine unbegrenzte Zahl von Teilnehmern ist vorgesehen. Es werden besondere Maßnahmen getroffen, um alle Staaten zu bewegen, dem Verein beizutreten. So werden zu den Generalversammlungen alle zivilisierten Staaten eingeladen und die Beschlüsse der Konferenzen werden allen Regierungen mitgeteilt. Rechtlich ist aber ein jeder Verein, der in seinen Statuten einen individuell nicht begrenzten Zuwachs von Mitgliedern vorsieht, ein allgemeiner Verein. Die Fähigkeit, sich zu vergrößern und in seinen Bestand immer neue Staaten aufnehmen zu können, unterscheidet die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine von den Verwaltungsvereinen, die — in allem anderen ihnen gleich —, nachdem sie sich konstituiert und eine besondere Behördenorganisation ausgearbeitet haben, für Nichtbegründer geschlossen bleiben.

Es scheiden somit aus:

I. Die Vereine, die sich zur Regelung der Schiffahrt auf

den konventionellen Strömen gebildet haben [1]). Solche bestehen:

1. für den Rhein auf Grund der Rheinschiffahrtsakte vom 31. März 1831 [2]).

2. Für die Donau laut Art. 16 des Pariser Vertrags vom 30. März 1865 [3]).

3. Für den Pruth auf Grund der Vereinbarung vom 15./30. Dezember 1866 [4]).

4. Für den Pei-ho auf Grund des »Protokolls« vom 7. September 1901 [5]).

Die Organisation dieser Verwaltungsvereine ist rechtlich ungemein interessant, leider aber von der Literatur noch wenig beachtet worden [6]). Die internationalen Flußkommissionen sind mit viel weitergehenden obrigkeitlichen Funktionen ausgestattet, als sie den Behörden der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine zukommen. Es läge nahe, anzunehmen und wäre im Prinzip richtig, daß in diesen Kommissionen allein die Delegierten der Uferstaaten vertreten erscheinen [7]). Aber nur die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und die »gemischte Pruthkommission« ist aus Bevollmächtigten einer jeden Uferregierung zusammengesetzt.

1) Die internationale Kommission, welche die Ausführung des Suezkanalvertrages vom 29. Oktober 1888 zu überwachen hatte, ist durch Art. 6 des II. englisch-französischen Abkommens vom 8. April 1904 beseitigt worden.

2) Abgedruckt in der preußischen Gesetzessammlung, 1831, S. 73, revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 bei Fleischmann, Völkerrechtsquellen, S. 81. Modification du règlement de la police. N.R.G. 2 s. t. XXIX.

3) Abgedruckt bei Fleischmann, S. 53. Staatsarchiv X, 2096, mehrfach revidiert: N.R.G. 2 s. t. IX, p. 392.

4) Мартенсъ. Собраніе трактатовъ T. IV п. 2 162 стр. 858 след. N.R.G. 2 série, t. I, p. 485, t. XX, 296. Letzte Revision: N.R.G. XXXIV, p. 350 Autriche-Hongrie, Roumaine, Russie, Convention pour la modification de certaines dispositions des stipulations du 15./3. decembre 1866 concernant la navigation du Pruth; signée à Bukarest le 2 mars/18. fevr. 1895.

5) Bonfils-Fauchille, p. 309. Poinsard, Le droit international au XX. siècle. La science sociale, janvier 1907, p. 31.

6) Vergl. aber Caratheodory, Le droit international concernant les grands cours d'eau Leipzig 1861. Казанскій Договорныя рѣки. Казань 1895. Bittel, Ueber das Flußschiffahrtsrecht der Donaumündungen mit besonderer Berücksichtigung der europäischen Donaukommission (Dissertation 1899).

7) Vgl. darüber das vom internationalen Institut ausgearbeitete „règlement organique pour la navigation des fleuves internationaux", Annuaire de l'Institut de droit international. t. IX, p. 153, 11. 1886.

Die »Permanente Uferstaatenkommission«, welche die »europäische Donaukommission«, die aus Vertretern der europäischen Großmächte und der Uferstaaten besteht, ersetzen sollte, ist nie recht lebensfähig gewesen[1]); bei den Verhältnissen in China ist die Anwendung des oben angeführten Prinzips ausgeschlossen[2]), und die laut Art. 17[3]) der Kongoschiffahrtsakte vorgesehene internationale Kommission sollte aus Abgesandten aller Signatarstaaten bestehen, wobei es den übrigen Staaten frei stand, der Vereinbarung beizutreten. Der Art. 17 ist aber ein toter Buchstabe geblieben[4]), die internationale Kongoschiffahrtskommission nicht eingesetzt worden.

II. Die Verbände, welche sich zur Ueberwachung der Finanzen einzelner Staaten gebildet haben. So sind zur Verwaltung der öffentlichen Schuld der Türkei, Aegyptens und Griechenlands besondere internationale Kommissionen, bestehend aus den Delegierten der europäischen Großmächte, sukzessive eingesetzt worden[5]).

III. Die Zollvereine.

»Die durch einen Zollverein bewirkte internationale Gemeinschaft«, sagt Kaufmann[6]), »besteht darin, daß in Hinsicht auf den Zoll nach innen eine (weitgehend) vollständige Einheit

---

1) Poinsard, Etudes de droit international conventionnel t. I, p. 93 ss. 1894. N.R.G. 2 série t. X, p. 616. Déclaration, concernant le maintien provisoire de la Commission Européenne du Danube. Durch die jetzt vorgesehene stillschweigende Verlängerung der Vereinbarung ist der provisorische Charakter der Donaukommission in einen der Permanenz gleichkommenden umgewandelt. Bittel a. a. O. S. 31.

2) Es handelt sich hier nicht um einen internationalen, sondern um einen durchweg chinesischen Strom. Es ist China gelungen, durch den „Accord" vom 27. September 1905 sich dem internationalen Flußkonseil, welches die Arbeiten auf dem Whang-pou leiten sollte, zu substituieren. Règlement pour l'amélioration du Whang-pou. Archives diplomatiques, t. 81, p. 28.

3) Fleischmann, S. 202.

4) v. Liszt, S. 148. Pillias, La navigation internationale du Congo et du Niger. 1900.

5) Morawitz, Les finances de la Turquie, 1902. N.R.G. 2 série t. XI, p. 88, p. 94. Kaufmann, Die Kommissare der Kasse der ägyptischen Staatsschuld und das internationale Recht. Berlin 1896. N.R.G. 2 s. T. IX. p. 615 ss. Pflug, Staatsbankerott und internationales Recht. Mit einem Anhang: Die Organisation der internationalen Kontrolle der griechischen Staatsfinanzen 1898. N.R.G. 2 série t. XXIX p. 290.

6) Kaufmann, Weltzuckerindustrie und internationales und koloniales Recht. Berlin 1904, S. 466.

des ganzen Zollvereinsbereiches als freien Wirtschafts- und Verkehrsbereiches und ebenso nach außen ein vollständig einheitlich gleichmäßiger Abschluß des ganzen Zollvereinsbereiches bewirkt wird«. Es ist deshalb richtig, wenn Stengel bemerkt, daß sich Zollvereine nur unter einer beschränkten Anzahl von Staaten bilden können, »weil sie eine sehr weitgehende Gemeinschaft wirtschaftlicher und politischer Interessen verlangen« [1]). Der bekannteste ist der deutsche Zollverein [2]), während der jüngste der seit dem 15. August 1903 zwischen der Kapkolonie, Natal, der Oranje Flußkolonie und Transvaal bestehende britisch-südafrikanische Zollverein ist. In denselben können laut Art. 24 der Vereinbarung vom März 1903 jede Kolonie, Territorium oder Staat in Süd- oder Zentralafrika, die eine zivilisierte Regierung haben, aufgenommen werden [3]).

IV. Die Münzunionen [4]).

Die bekanntesten sind:

1. Die lateinische Münzunion [5]).

1) v. Stengel, Die Staatsverträge und das moderne Völkerrecht. Münchener allgemeine Zeitung, 7. September 1892.

2) v. Rohrscheidt, Preußens Staatsverträge S. 253. Berlin 1852. N.R.G. t. II, pp. 525, 574. Sommerlad, Art. Zollverein, H. W. St. Bd. VII, S. 991 ff. (Vollständige Aufzählung der Literatur).

3) Deutsches Handelsarchiv, 1903, S. 1378 ff. Ueber seine weitere Entwicklung: Biard d'Aunet, L'Union des colonies Britanniques Süd-Africaines. Revue des deux Mondes, 15. octobre 1909, p. 462 ss.

4) Es ist fraglich, ob die Münzvereine zu den Verwaltungsvereinen zu rechnen sind. Beim Abschluß dieser Münzkonventionen handelt es sich wohl eher um die Vereinheitlichung der Münzsysteme in den einzelnen Staaten, um eine „Unification de sistèmes monetaires", als um eine „Union d'Etats". Daß wir sie, wenn auch nicht ohne Einwand, in die Verwaltungsvereine einreihen, liegt daran, daß die Münzverbände Ansätze einer internationalen Organisation aufweisen. So überträgt der Art. 11 der Konvention von 1885 (lateinischen) der französischen Regierung: „de centraliser tous les documents administratifs et statistiques relatifs aux émissions de monnaies, à la production et la consommation des métaux précieux, à la circulation monétaire, à la contrefacon et à l'alteration des monnaies" etc. „Il y a dans ces dispositions", sagt Descamps, „une forme rudimentaire de bureau international", p. 735.

5) Convention entre la Belgique, la France, l'Italie et la Suisse pour la création d'une Union monetaire, signée à Paris le 23. decembre 1865. N.R.G. t. XX. pp. 688—694. Cognelli de Martiis, Il nuovo patto della unione monetaria latina. Roma 1879. Mehrfach revidiert N.R.G. 2 s. t. XI. p. 65, t. XXI, pp. 285, 450.

2. Der skandinavische Münzverband [1]).
3. Der deutsch-österreichische Münzverein [2]).

V. Die amerikanischen Unionen [3]).

VI. Der deutsch-österreichische Postverein [4]), der deutsch-österreichische Telegraphenverein [5]) und andere nicht mehr existierende Verkehrsvereine von geringer Bedeutung, kürzerer Lebensdauer und kleinerem Umfang.

## § 3.

Die internationalen Phänomene, welche hier allgemeine völkerrechtliche Verwaltungsvereine genannt werden, führen bei den verschiedenen Autoren die verschiedensten Namen. Auf diesem Gebiet ist mehr getauft als definiert worden [6]); eine allgemeingebräuchliche Benennung hat sich nicht eingebürgert. Lange nicht alle Vereine haben auch im offiziellen Sprachgebrauch, in den sie begründenden Vereinbarungen, dieselbe Bezeichnung erhalten. Die gebräuchlichste ist »Union«, wobei die deutsche Uebersetzung gewöhnlich »Verein« lautet. Dieser Terminologie haben wir uns angeschlossen, da sie die geläufige und schon durch den deutschen Zollverein, den deutsch-österreichischen Telegraphen- und Postverein die gegebene ist. Verein allein wäre aber zu arm, zu unvollständig. Die Benennung sollte zugleich eine kurze Definition bringen. Deshalb fügen wir an: »allgemein«, zur Kennzeichnung

1) Danemark, Suède. Convention monétaire, signée à Copenhague le 23. mai 1873, suivie d'un article additionnel rélatif à l'accession de la Norwège. N.R.G., 2 s., t. I p. 290 ss. (Text dänisch). Journal des Economistes, Decembre 1873 p. 485.

2) Traité monétaire entre l'Autriche, la Prusse . . . et la ville libre de Frankfort, signé à Vienne le 24. janvier 1857. N.R.G. XVI, partie I, p. 448 ss. 1857 gegründet ist er bereits 1866 wieder aufgelöst worden. Vgl. Gschwender, Zur deutschen, zugleich internationalen Münzeinheit. Augsburg 1871.

3) N.R.G. XVIII p. 346 ss. Paul S. Reinsch, The american international unions. The american journal of international law. Vol. I, July 1907, p. 621 s. Basdevant, R.G. XV, 209.

4) Stephan, Geschichte der preußischen Post. Der deutsch-österreichische Postverein. S. 533 ff., 1859.

5) Reyscher, Das Telegraphenrecht. § 3 Zweck und Umfang des deutschen Telegraphenvereins. Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft. Bd. XIX, S. 279. Tübingen 1859.

6) Kazansky, I str. 121 sld.

der rechtlichen Universalität, »völkerrechtliche«, zum Hinweis, daß ihre Beziehungen »durch Völkerrecht« geregelt werden, »Verwaltungs-«, um die Aufmerksamkeit auf den Zweck zu lenken, während im Wort »Verein« der Begriff der Organisation enthalten ist. Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind organisierte völkerrechtliche Staatenverbindungen von universellem Charakter zur Durchführung bestimmter gemeinsamer wirtschaftlicher und kultureller Aufgaben.

Die Formulierung einer neuen Definition für diese Interessenverbände erscheint gerechtfertigt, wenn man die anderen, nicht genügend durchdachten, überblickt. Moynier, der der erste gewesen, welcher sich mit den internationalen Bureaux beschäftigt, sagt: »J'appelle »Unions universelles« — qu'ils aient ou non adopté cette dénomination — tous les groupes d'Etats dont j'ai parlé plus haut, qui formés diplomatiquement pour la poursuite de progrès interessant la totalité des nations civillisées admettent dans leurs rangs tous les peuples jaloux d'en faire partie«[1]).

Aus diesen Worten könnte man wohl eine Vorstellung von den »Weltunionen« gewinnen, wenn Moynier uns sagte, was er unter einer Union verstehe. Darnach sucht man aber in seinem Buche vergebens. Aus einigen Aeußerungen geht aber hervor, daß er jede Union für universell hält, desgleichen auch jede Vereinbarung, die von einer großen Zahl von Staaten unterzeichnet ist. An einer anderen Stelle weist er auf ein negatives Merkmal der Unionen, »nicht alle hätten das Bedürfnis verspürt über ein internationales Bureau zu verfügen« und auf derselben Seite sagt er von diesen Bureaux, sie seien »une clause commune à tous les traités constitutifs de ces Unions«[2]).

Weniger Widersprüche finden sich bei seinem Schüler Descamps. Dieser gibt eine schärfere, ihrem Wesen nach aber gleiche Definition: Nous voulons parler de ces conventions universelles, que nous appelons Unions, aux quelles la langue allemande applique la dénomination expressive de Weltverträge, qui

1) Moynier, p. 8.
2) Moynier, p. 19.

englobent virtuellement um nombre illimité d'Etats et effectivement un très grand nombre de puissances«[1])

Auch hier fehlt ein Hinweis auf den Zweck der Union und ein Unterschied zwischen »Union« und »Union universelle« ist nicht durchgeführt, vielmehr werden beide Ausdrücke auf ein und denselben Verwaltungsverein angewandt, wozu also das Beiwort? Gleich Descamps und Moynier betont Lavollée[2]) nur die eine charakteristische Seite der »internationalen Unionen«, ihre Allgemeinheit, wobei er die heilige Allianz als »type de l'union internationale« nennt. Diese genügt wohl, um sie von den Verwaltungsvereinen mit geschlossener Mitgliederzahl zu unterscheiden, nicht aber von allen anderen völkerrechtlichen Uebereinkünften. Außerdem ist die Bezeichnung »Union« noch nicht allgemeingebräuchlich für »Weltvertrag«. Im offiziellen Sprachgebrauch finden sich viele Fälle, wo Union ein Vertrag zwischen zwei Staaten genannt wird[3]), ebenso bei Schriftstellern[4]).

Eine andere große Gruppe von Gelehrten sieht in der Organisation das auszeichnende Merkmal der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine.

Roszkowski[5]): »Für die Angelegenheiten dieser Vereine bestehen die internationalen Bureaux und über die wichtigsten Angelegenheiten entscheiden die allgemeinen Versammlungen der Repräsentanten aller den Verein bildenden Staaten. Es entwickelt sich allmählich ein immer stärker organisiertes Zentralorgan der gemeinsamen Angelegenheiten der Staatengemeinschaft, welches nicht als oberste Gewalt fungiert, als es eine solche nicht geben

1) Descamps, p. 701.

2) Revue d'histoire diplomatique I p. 358, 1887.

3) Convention relative à l'Union douanière et aux Rapport de voisinage entre la France et la principauté de Monaco conclue à Paris, le 9 novembre 1865. De Clercq, Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères. t. IX, p. 407 ss.

4) Engelhardt, L'origine et la constitution des communautés fluviales conventionelles. Revue d'histoire diplomatique. p. 479 ss. 1888. Vgl. aber auch Rivier, Principes t. II, p. 107. Oppenheim, International Law. Vol. I, p. 577. London 1905.

5) Ueber das Wesen und die Organisation der internationalen Staatengemeinschaft. Zeitschrift für internationales Privat- und Strafrecht, Bd. III, S. 270, Leipzig 1893.

kann, aber auf den Willen und dem Einverständnisse aller an der Union beteiligten Staaten.«

Preuß[1]): »In dem internationalen Verwaltungsverein besitzt die Gegenwart bereits organisierte völkerrechtliche Einheiten über den Staaten und damit ist in scheinbar nüchterner Alltagsarbeit ein Weg betreten, der den höchsten und idealsten Zielen öffentlicher Rechtsgestaltung zuführt«. Er sieht in ihnen »bescheidene Anfänge einer Organisation der internationalen Gemeinschaft«[2]).

Jellinek[3]) sagt über die Verwaltungsvereine überhaupt: »Vom einfachen Verwaltungsbündnisse unterscheidet sich der Verein dadurch, daß er selbständige Organe besitzt, daß seine Funktionen nicht nur dem übereinstimmenden Willen der Mitglieder ihre Existenz verdanken, sondern daß er auch in eigenen Organen gleichsam sichtbar zum Ausdruck kommt.«

Schücking[4]) nennt »das Zeitalter nach 1815 die Epoche der wieder beginnenden internationalen Organisation«. Bei der »internationalen Regelung aller möglichen Verwaltungszweige konnte man nicht stehen bleiben, für eine ganze Reihe von Angelegenheiten internationaler Natur hat man sogar internationale Behörden geschaffen«.

Kazansky: »Das unterscheidende Merkmal besteht unserer Ansicht nach in der internationalen Organisation«[5]).

Hatschek: »Verbinden sich zwei oder mehrere Staaten zur Errichtung gemeinsamer Verwaltungseinrichtungen, so ist ein Verwaltungsverein gegeben«[6]).

Ullmann: »Die praktische Wirksamkeit dieser Unionen beruht auf deren Organisation, deren wichtigster Bestandteil die Schaffung von Organen, nämlich internationalen Aemtern oder Bureaus bildet[7]).

1) Gemeinde, Staat, Reich, als Gebietskörperschaften, S. 120, 1889.

2) Das Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens. Berlin 1891. S. 14.

3) Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 158.

4) Die Organisation der Welt. Staatsrechtliche Abhandlungen, Bd. I, S. 595. Tübingen, 1908, Festgabe für Laband. Schücking, L'organisation internationale. R.G. p. 1 ss. 1908.

5) Kazansky, I str. 170. S. auch Brie, S. 62.

6) Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, III. Teil, S. 17. Leipzig 1909. (Sammlung Göschen).

7) Ullmann, Völkerrecht. 2. Aufl. 1908, S. 238.

So sehen wir, wie die Definitionen der Franzosen, die die Universalität und die der Deutschen, welche die Organisation betonen, sich aufs Beste ergänzen. Allgemeinheit und Behördenorganisation sind die charakteristischen Momente der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine. Dieses hatte wohl auch schon Fauchille erkannt, als er etwas vage schrieb. »Les traités qui s'occupent des interêts économiques où sociaux des Etats sont pour la plupart des traités collectifs; parfois ils constituent ce qu'on appelle des Unions internationales: à la tête (!) de ces Unions ce trouve généralement un office central ou Bureau«[1]). Nicht annehmbar erscheint die Behauptung v. Stengels und auch v. Liszt, welche als wesentliches Merkmal die Dauer betonen. »Das Besondere dieser Union liegt darin, daß sich die Kontrahenten zwar das Recht der Kündigung vorbehalten haben, daß aber die Unionen als dauernde Einrichtungen gedacht sind«[2]). Gewiß, ist auch dies ein Unterscheidungsmerkmal, wenn auch nicht ein den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen eigentümliches, dem deshalb keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen werden kann, und welches wohl eine natürliche und regelmäßige, übrigens nicht notwendige Folge der Allgemeinheit der Vereine ist. Zu verwerfen ist die Meinung Renaults[3]) die Hauptaufgabe der Unionen bestehe in der Vereinheitlichung des Rechts auf internationaler Grundlage. »J'appelle les Unions des vastes associations au moyen des quelles les Etats adoptent des règles uniformes pour supprimer ou au moins dimineur les obstacles qui naissent de la diversité des législations et des souverainetés.« Hierin liegt kein charakteristisches Merkmal der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, denn fast jede

1) Bonfils-Fauchille p. 530. Vgl. auch Levieux. Essai sur l'évolution du droit international et sur l'histoire des traités. Extrait du Journal le Palais. Février 1892, p. 12 ss. Renault, Les unions internationales, leurs avantages et leurs inconvénients. R.G. p. 14—26, 1896.

2) v. Stengel, Staatsverträge und das moderne Völkerrecht. Allgem. Zeitung 243. 1. Sept. 1892. v. Liszt a. a. O. S. 151.

3) Le droit international privé et la conférence de la Haye. Paris 1894. Extrait des Annales de l'école libre des sciences politiques (Sept. 1893). Vgl. auch Beck, Das österreichische Patentrecht. Berlin, 1893.

Vereinbarung schafft neues, gleiches Recht unter den Parteien über die eine oder die andere Frage und somit wäre eine jede Vereinbarung eine Union. Die beiden Vereinbarungen zum Schutze des Urheberrechtes andererseits sagen ausdrücklich, daß die einem der Verbandsländer angehörigen Urheber in den übrigen Staaten nur diejenigen Rechte für ihre Werke genießen, welche die betreffenden sehr verschiedenen Landesgesetze den inländischen Urhebern einräumen. Richtig ist aber, daß viele Verwaltungsvereine umfangreiche gemeinsame Grundsätze geschaffen haben, und v. Liszt hat mit vollem Recht das »Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr als ein nahezu vollständiges internationales Gesetzbuch«[1]) bezeichnet. Aehnliches ließe sich über die Weltpost- und die Telegraphenvereinbarung sagen.

Die internationale Verwaltung.

## § 4.

Da die verschiedensten Rechtsfragen einer internationalen Regelung unterzogen werden können, besteht kein Bedenken, das gesamte Völkerrecht in ähnlicher Weise zu gliedern, wie das nationale öffentliche Recht. Schon F. Martens[2]) hat vor bald dreißig Jahren, ohne eine Definition der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine zu geben, diese in sein System der internationalen Verwaltung aufgenommen. »Hinsichtlich der internationalen Verwaltung«, sagt er aber, »daß dieser Ausdruck bei den Schriftstellern des internationalen Rechts völlig ungebräuchlich sei und von ihnen absolut nicht verstanden werde«. Auch jetzt noch, wo man sich eingehender mit dieser neuen Rechtsdisziplin zu beschäftigen beginnt, ist man geneigt zu behaupten, daß für die dogmatische Behandlung des internationalen Verwaltungsrechts noch nichts von Bedeutung geleistet worden ist[3]). Jedenfalls

1) v. Liszt, S. 243.

2) Мартенсъ. Современное международное право. С.-Петербургъ, 1882.

3) Vgl. aber: v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechts, 1860. Bluntschli, Die Organisation des europäischen Staatenvereins. Gesammelte kleine Schriften, Bd. II, S. 279 ff. Nördlingen 1881. v. Stein, Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht. Schmollers Jahrbuch 1882, S. 395 und im Handbuch der Verwaltungslehre I, S. 249 ff. 3. Aufl. Stuttgart 1888. Preuß, Völkerrecht im Dienste des Wirtschaftslebens, 1897. Kazansky, t. I. Glava VI. v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht, S. 114. Bmrk. 437, 1885. Gemma, Prime linee d'un diritto internazionale amministrativo 1902. v. Martitz, Kultur der Gegenwart, Völkerrecht, 1906, S. 452.

gehen die Ansichten über dessen Begriff und Umfang weit auseinander[1]). 1901 definierte Fedozzi »il diritto amministrativo internazionale come una nuova denominazione pel complesso dei principii giuridici che governano i rapporti — fra Stati — d'indole amministrativa[2]). Das ist eine Tautologie. Martens sieht in der internationalen Verwaltung die Tätigkeit des Staates im Bereich des zwischenstaatlichen Verkehrs, welche zur Erlangung seiner eigenen Interessen dient, d. h. etwa die äußere Landesverwaltung[3]). Im Gegensatz hierzu betonen wir gleich Lorenz von Stein, Kazansky[4]), Mirabelli[5]) u. a., daß man unter internationaler Verwaltung die Verwirklichung der allen Staaten gemeinsamen Aufgaben verstehen müsse. Denn nur dort, wo das Ueberwiegen einer internationalen Interessengemeinschaft zum Ausdruck kommt, wo gleicher Zweck und gleiches Vorhaben zu finden, wo die Staaten eine aus der kulturellen und wirtschaftlichen Gleichartigkeit ihrer Bedürfnisse hervorgehende Identität gewisser Rechtsgüter erkennen, kann es ein Völkerrecht geben. Innerhalb des Völkerrechts lassen sich aber zwei Gruppen von Rechtsnormen unterscheiden. Die einen richten die internationale Gemeinschaft ein, damit sie tätig werden könne. Sie stellen fest, wer ihre Glieder sind, und wie sich ihr Verkehr gestalten soll, welche Rechte ihnen zukommen und welche Organe ihnen dienen. Das wäre das Recht der internationalen Ordnung. Die anderen

1) Rosin, Verwaltungsarchiv Bd. 16, S. 170 ff. Berlin 1908.

2) Fedozzi, Il diritto amministrativo internazionale. Perugia 1901.

3) v. Martens-Bergbohm, Völkerrecht II, S. 2: „Unter internationaler Verwaltung ist die innerhalb der durch das Völkerrecht gezogenen Schranken, geübte, freie Tätigkeit der Staaten im Bereich der internationalen Gemeinschaft zum Zwecke der Erfüllung ihrer Lebensaufgaben zu sehen". — „Das internationale Verwaltungsrecht bedeutet nur ein äußerliches Nebeneinander, wo jeder den andern innerhalb seiner Grenze achtet und gewähren läßt". Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II, S. 437. Dochow, Vereinheitlichung des Arbeiterschutzrechtes durch Staatsverträge, spricht von einem „internationalen Verwaltungsrecht des Innern" (S. 24), „international" ist höchstens das Motiv seiner Schöpfung. In allen angeführten Fällen ist dieses international gleiche oder einheitliche Recht innerstaatliches Recht und nicht Völkerrecht.

4) Kazansky, Théorie de l'administration internationale R.G. t. IX, p. 353 ss. Paris 1902.

5) Rapisardi-Mirabelli. Il diritto internazionale amministrativo. Roma 1907, p. XI.

reglementieren die Tätigkeit der Glieder der Gemeinschaft und ihrer Organe, die auf die Verwirklichung bestimmter gemeinsamer Zwecke gerichtet ist. Das wäre das internationale Verwaltungsrecht im w. S. Die internationale Verwaltung im e. S. ist aber die gemeinsame Tätigkeit der Staaten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Zwecke, innerhalb der von ihnen vereinbarten Rechtsordnung, außerhalb von Justiz und Rechtsbildung. Subjekte des internationalen Verwaltungsrechts sind Staaten, seine Ausbildung findet es im Wege der Vereinbarung[1]) und zur Verwirklichung seiner Zwecke dienen Staaten und internationale Organe. Anerkennt man diesen Begriff der internationalen Verwaltung, so ergibt sich, daß die uns hier beschäftigenden allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine zum Gebiet der internationalen Verwaltung gehören, sowohl im weiteren, wie im engeren Sinne. Im w. S. weil sie nicht zu politischer Tätigkeit geschaffen sind, sondern zur Wahrnehmung rechtlich begrenzter internationaler Interessen. Im e. S., weil ihr auszeichnendes Merkmal die eigentliche Verwaltungstätigkeit ist. Dadurch unterscheiden sich diese Vereine von den politischen Verbindungen der Staaten und den zur Ausübung von Gerichtsbarkeit geschaffenen Unionen. Daß die Scheidung keine Reinliche, den Vereinen neben den eigentlichen Verwaltungsfunktionen auch solche Befugnisse übertragen sind, welche ihrem materiellen Gehalte nach sich als rechtsbildende oder richterliche charakterisieren, tut ihrem Wesen keinen Abbruch. Sowohl die rechtsetzende wie schiedsrichterliche Tätigkeit ist unausgebildet und nicht allen Vereinen gemeinsam. Der Verwaltungscharakter der Vereine ist auch bisher von der Wissenschaft nicht bestritten worden. Ihrer Tätigkeit nach zerfallen sie in solche, welche hauptsächlich folgende Interessen wahrnehmen:

1. des Verkehrs (wie die Vereine für Post, Telegraphie, Eisenbahnfrachttransport und Maß und Gewicht),

2. der Volkswirtschaft (die Vereine zur Veröffentlichung der

1) L. v. Stein, Handb. d. V.lehre, 2. Aufl., S. 92. „Wenn auch danach ein internationales Verwaltungsrecht entsteht, so kann das nur ein vertragsmäßiges sein". Vgl. auch O. Mayer a. a. O. S. 458.

Zolltarife, zur Regelung der Zuckerproduktion und der Landwirtschaft),

3. der Humanität (Verein zur Bekämpfung des Sklavenhandels und der Seuchen),

4. der Wissenschaft (Verein für Erdmessung),

5. der geistigen Produktion (Vereine zum Schutz des gewerblichen Eigentums und dem der Literatur und Kunst).

## II. Kapitel.

### Die gegenwärtig bestehenden allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine und ihre Organisation.

### § 5.

I. Die uns hier beschäftigenden allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind, nach der Zeit ihrer Entstehung geordnet, folgende:

1. Der Verein für die internationale Erdmessung [1]).

Er ist am 22. Oktober 1864 [2]) auf Anregung Preußens zum Zweck der genauen Erforschung der Größe und Gestalt des Erdkörpers gegründet. Die Vereinbarung ist auf den Konferenzen von 1886 [3]) und 1895 [4]) in Berlin einer Revision unterzogen worden. Mitgliedsstaaten sind: Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Argentinien, Belgien, Chili, Dänemark, Vereinigte Staaten von Amerika, Spanien, Frankreich, Mexiko, Norwegen, Niederlande, Portugal, Rumänien, Rußland, Serbien, Schweden, Schweiz.

---

1) Literatur: Baeyer, Ueber die Größe und Figur der Erde; eine Denkschrift zur Begründung einer mitteleuropäischen Gradmessung. Berlin 1861. Dixième Conference de l'Association géodésique. Belgique militaire, 16 octobre 1892. p. 383 ss. Helmert, Die internationale Erdmessung in unserer Zeit. Deutsche Revue, Januar 1908, S. 103/6.

2) Verhandlungen der Ersten Allgemeinen Konferenz der Bevollmächtigten zur mitteleuropäischen Gradmessung vom 15. bis 22. Oktober 1864. Redigiert von Prof. Foerster. Berlin 1865. 41 Seiten. (Publikation des Zentralbureaus).

3) Ergebnisse der allgemeinen Konferenz der internationalen Erdmessung vom Oktober 1886.

4) Nouvelle convention géodésique internationale 1895. Die Vereinbarungen sind weder im Recueil von Martens noch im Staatsarchiv abgedruckt.

2. Der internationale Telegraphenverein[1]) besteht seit dem 1. Januar 1865[2]) und ermöglicht den ungehinderten Austausch von internationalen Telegrammen auf einem Territorium von über 62 Millionen Quadratkilometern; er umfaßt 36 Staaten und erstreckt sich auch auf den größten Teil ihrer Kolonien. Seine grundlegende Vereinbarung, abgeschlossen zu St. Petersburg am 10./22. Juli 1875, ist unverändert geblieben[3]), während das Reglement für den internationalen Dienst mehrfachen Revisionen[4]), zuletzt in Lissabon 1908, unterzogen worden ist[5]).

3. Der Weltpostverein ist zu Bern am 9. Oktober 1874[6]) als allgemeiner Postverein zwischen 21 Staaten gegründet worden und erhielt seinen gegenwärtigen Namen auf dem Kongreß in Paris im Jahre 1878[7]). Dem Verbande gehören sämtliche Staaten und Länder an, ausgenommen:

1) Literatur. Bateman-Champain, Le traité de l'Union générale des postes et la convention internationales des télégraphes. Journal télégraphique t. II, pp. 551—557, 557—580. Dambach, Handbuch des Völkerrechts, Bd. III, § 82—85. P. D. Fischer, Die Telegraphie und das Völkerrecht. Leipzig 1876. Carmichael, The law relating to the telegraph, the telephone and the sub marine cable. London 1903. de Kirchenheim, Les congrès internationaux de la poste et du télégraphe, R. I. t. XIII, p. 464 ss.

2) Documents diplomatiques de la conférence télégraphique internationale de Paris. Paris 1865. Protocoles de la conférence internationale réunie à Paris, 1865. de Clercq, Recueil des traités de la France, Vol. IX, pp. 249, 251, 253. Convention internationale télégraphique, signée à Paris. de Clercq, Vol. IX, p. 254. 1865 Mai 17. Convention de Paris. Eidgenössische Gesetzessammlung, VIII. 549. — Oesterreichisches Reichsgesetzblatt 1865, N. 137.

3) N.R.G. 2 s. t. III, p. 614. Fleischmann S. 133. Oesterreichisches R.G.Bl. N. 82 vom 27. Juni 1876.

4) 1879 Révision de Londre N.R.G. 2 s. t. VIII, p. 51. 1885 Révision de Berlin N.R.G. 2 s. t. XII. p. 205—275. 1890 Révision de Paris N.R.G. 2 s. t. XVII, p. 294. Règlement de service international anexé à la Convention télégraphique internationale de Saint-Pétersburg, Révision de Budapest, 1896. De Londre 1903.

5) Internationaler Telegraphenvertrag und Reglement für den internationalen Dienst. Lissaboner Revision von 1908, herausg. vom K. K. Handelsministerium, Wien 1909.

6) Documents du congrès postal international de Berne 1874. Berne 1875. 384 p. Les procès verbaux du congrès. Archives diplomatiques, 1875. t. IV, p. 143—263. N.R.G. 2 s. t. I, p. 651. Echange des ratifications N.R.G. 2 s. t. I, p. 658.

7) Der Pariser Postkongreß. Postarchiv 1878, p. 385. Deutsche Ver-

in Asien: China [1]), Afghanistan, Beludschistan, Nepal, Bhutan, Arabien und Oman;

in Afrika: Abessynien, Marokko, Sudan, Nord-Nigeria und Nord-Rhodesien;

in Australien: einige Inseln der Südsee.

4. Der internationale Verein für Maß und Gewicht [2]) besteht seit dem 20. Mai 1875 [3]) und dient der Verbreitung und Vereinheitlichung des Meter-Systems. Er umfaßt gegenwärtig 21 Staaten [4]), worunter alle Großmächte. Das Reglement

---

kehrszeitung 1878, N. 19—30. Documents du Congrès postal. Paris 1878. Berne 1878. La convention de Paris devant le parlement allemand. Union postale 1879, t. IV, p. 87—90. 1878. Convention de Paris. N.R.G. 2 s. t. III, p. 699. Besondere Ausgabe der Pariser Postverträge im Jahre 1878. Berlin 1879.

1) China war wohl auf dem letzten Kongreß zu Rom vertreten, hat aber die Weltpostvereinbarung nicht unterzeichnet. Convention principale conclue à Rome le 26. mai 1906 et règlement d'exécution. Berne 1906. p. 25. „Le Protocole reste également ouvert en faveur de l'Empire de Chine et de l'Empire de l'Ethiopie, dont les délégués au Congrès ont déclaré l'intention de ces pays d'entrer dans l'Union postale universelle à partir d'une date à fixer ultérieurement". Vgl. auch Fleischmann, S. 279, Anmerkung 6.

2) Annuaire diplomatique de l'empire de Russie, 1876, p. 277 ss. Block, Dictionnaire de l'académie française. 3. éd., p. 1788 Poids et mesures. Blumer-Morel, Bundesstaatsrecht, 2. Aufl., Bd. III, S. 627—630. Maß und Gewicht. v. Bulmerincq, Völkerrecht. Tübingen 1884. S. 278. Dudley Field, Projet d'un code, §§ 509—516, p. 388 ss. Lieber, De l'unité des mesures et étalons dans ses rapports avec le droit des gens et avec le droit international, 1871, p. 651—658. Hopf, H.W.St. Bd. V, 719. Казанскій. Международныя метрическія учрежденія. Научное обозреніе 1897. v. Liszt a. a. O. S. 251. Мартенсъ. Международное право 5 из. 1905 Т. II. стр. 283. Rivier, Principes du droit des gens, t. I, § 29 IV. 1896. Olivart, Tratado de derecho internacional público vol. II, p. 477. Madrid 1903. Pradier-Fodéré t. IV, §§ 2188—2190. Bigourdan, Le système métrique des poids et mesures. Paris 1901.

3) Convention concernant la création d'un bureau international des poids et mesures, suivie d'un règlement et de dispositions transitoires; signée à Paris le 20 mai 1875. N.R.G. 2 s. I, p. 663 — de Clercq XI, 297—309. — Fleischmann, S. 129. Exposé des motifs presenté à l'Assemblée nationale, le 29 juillet 1875 à l'appui de la convention, signée le 20 mai 1875. de Clercq XI, p. 307 bis 309.

4) Fleischmann a. a. O. S. 129 zählt auch Venezuela unter den Mitgliedstaaten. Laut dem „rapport spécial financier sur les exercices de 1902/3 le Vénézuéla a cessé de verser ses contributions depuis 1885", ist also laut Beschluß der ersten Generalkonferenz von 1889 aus dem Verein ausgeschlossen.

zur Vereinbarung ist in den Jahren 1889, 1895, 1901 und zuletzt 1907 [1]) zu Paris einer Revision unterzogen worden.

5. Der internationale Verein zum Schutze des gewerblichen Eigentums [2]), geschaffen durch die »Pariser Uebereinkunft« vom 20. März 1883 [3]), welche auf den Konferenzen von Rom (1886) [4]), Madrid (1890) [5]) und Brüssel (1900) [6]) verändert und wesentlich ergänzt worden, ist vorwiegend eine Schöpfung romanischen Geistes. Signatarstaaten sind: Belgien, Brasilien, Frankreich, Guatemala, Italien, Niederlande, Portugal, San Salvador, Schweiz, Serbien, Spanien. Das deutsche Reich ist erst am 1. Mai 1903 [7]) dem Verbande beigetreten, Großbritannien 1884, die Vereinigten Staaten von Amerika 1887 [8]) und Japan 1899. Equator [9]), Gua-

---

1) Comptes rendus des séances des 4 conférences générales des poids et mesures, réunies à Paris 1889, 1895, 1901, 1907.

2) Die Literatur über das sog. gewerbliche Eigentum ist im Gegensatz zu der in den oben angeführten Vereinen eine sehr umfangreiche, wir verweisen daher auf den vorzüglichen Katalog der Bibliothek des Kaiserl. Patentamtes. Berlin 1880 und 1896 mit Nachträgen, vgl. auch Vincent, Dictionnaire du droit international privé 1887 et Supp.

3) N.R.G. 2 s. t. X, p. 133—139. Die gekürzten Protokolle der Vorkonferenz vom November 1880 und der Konferenz vom März 1883. N.R.G. 2 s. X, p. 3 ss. Cautin, La propriété industrielle, artistique et littéraire, t. I, p. 531 ss. Paris 1894.

4) N.R.G. 2 s. XII, p. 1, t. XIV, 551—668. Pelletier, La conférence internationale, tenue à Rome en 1886, en vue de reviser la convention du 20 mars 1883. Propriété industrielle 1887, pp. 1, 11, 27, 35, 43, 52.

5) N.R.G. 2 s. XVIII, p. 842, XVII, p. 260. Union de la propriété industrielle. Conférence de Madrid. Archives diplomatiques, 2 s. t. 43, p. 89, Brüsseler Zusatzakte vom 14. Dezember 1900.

6) Fleischmann, S. 184. R.G.Bl. 1903, S. 167.

7) Union concernant la protection de la propriété industrielle établie par: a) le traité signé à Paris le 20 mars 1883, b) le protocole signé à Madrid le 15 avril 1891, c) l'acte additionnel signé à Bruxelles le 14 décembre 1900, d) publication du 9. avril 1903 concernant l'adhésion de l'Allemagne à l'Union N.R.G., 2 s. t. XXX, p. 449—474. Leipzig 1904. Deutsches Reichsgesetzblatt S. 147 f. 1903. Für den Beitritt Deutschlands: pr. industr. 1885 p. 8 und 1896 p. 37 ss. Gegen: Neuzeit 1896, S. 114.

8) Donzel, La convention internationale pour la protection de la propriété industrielle. Adhésion des Etats Unis. Journal des chambres de Commerce, Mai 1887, p. 146.

9) N.R.G. 2 s., XIV. p. 327.

temala [1]) und San Salvador [2]) sind wieder ausgeschieden, während Oesterreich-Ungarn und Rußland dem Verbande noch nicht angehören. Die Mitglieder des Vereins gewähren den Angehörigen eines jeden Verbandsstaates dieselben Rechte in Beziehung auf das gewerbliche Eigentum, wie ihren eigenen Angehörigen.

6. Der internationale Verein zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst [3]), ins Leben gerufen durch die »Berner Uebereinkunft« vom 9. September 1886 [4]), welche 1895 [5]) in Paris und 1908 in Berlin [6]) verändert und ergänzt worden ist. Vertragsstaaten sind: Deutsches Reich [7]), Belgien, Frankreich,

1) Archives diplomatiques. Décembre 1894.

2) Propriété industrielle 1886, 73.

3) Die Literatur über den Verein ist recht umfangreich. Meili gibt in den Institutionen der vergleichenden Rechtswissenschaft S. 212 f. eine Uebersicht über die bis 1898 erschienenen wichtigsten Werke, vgl. auch Allfeld, Kommentar zu den Gesetzen über das Urheberrecht, 1902. Rötlisberger, Die Berner Uebereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und die Zusatzabkommen, 1906. Dungs, Die Berner Uebereinkunft über int. Urheberrecht. Berlin 1910. An periodischen Schriften wären hervorzuheben: Annales de la propriété industrielle, artistique et litteraire fondée par Pataille. Paris. Bulletin de l'Association littéraire et artistique internationale. Paris. La propriété industrielle, littéraire et artistique. Paris. Revista di giurisprudenza teatrale e di arte. Firence. Diritti d'autore. Milano. Boletin oficial de la propriedad intellectual é industrial. Madrid. Droit d'auteur. Organe de l'Union international pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques. Berne.

4) Convention, concernant la création d'une Union internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, signée à Berne le 9 septembre 1886, suivie d'un article additionnel, d'un protocole de clôture et d'un procès verbal de signature du même acte. N.R.G. 2 s. XII, p. 173—192. Note circulaire du Conseil Fédéral Suisse rélative à l'accomplissement de la convention projetée concernant la création d'une Union Internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques. En date du 6 Nov. 1885. N.R.G. 2 s. XII, 158.

5) Fleischmann, S. 210 ff. Recueil des conventions concernant la propriété littéraire 1904 (herausg. vom internationalen Bureau). Un rapport officiel sur la conférence de Paris. Droit d'auteur 1896, p. 132 s. Acte additionnel et Déclaration interprétative du 9 Mai 1896. N.R.G. 2 s. XXIV, 758, 692.

6) Convention de Berne revisée par la Conférence de Berlin (de 13. nov. 1908). Le droit d'Auteur, Partie officielle 15. nov. 1908. Dubois, De la révision en 1908 de la convention de Berne. Journal de droit int. privé 1909 N. 10. Poinsard in den Annales des sciences politiques N. 1, 1910.

7) Seit dem 1. Januar 1909 auch für die Kolonien. R.G.Bl. vom 30. November 1908, Nr. 56. Droit d'Auteur 15 décembre 1908, p. 157.

Großbritannien, Haiti, Italien, Schweiz, Spanien, Tunis. Beigetreten: Luxemburg (1888), Monako (1889), Norwegen (1896), Japan (1899), Dänemark (1903), Schweden (1904), Liberia (1908)[1]), Oesterreich-Ungarn (1909). Nach Art. 2 der Vereinbarung gewähren die Verbandsländer den Urhebern, welche einem Verbandsstaate angehören, denselben Schutz, wie ihren eigenen Angehörigen.

7. Der internationale Verein zur Bekämpfung des Sklavenhandels[2]) ist in Brüssel durch die »Generalakte« vom 2. Juli 1890[3]) gegründet. Eine Revision der Vereinbarung durch Konferenzen ist nicht vorgesehen. Mitgliedstaaten sind: Deutschland, Oesterreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kongostaat, Liberia, Niederlande, Persien,

1) Droit d'Auteur 1908, p. 145. Montenegro trat am 1. April 1900 „aus Ersparnisrücksichten" aus dem Verein aus. Rötlisbergera. a. O. S. 18. — R.G.Bl. 1900, S. 211.

2) Literatur: Stenographische Berichte des Reichstags. 8. Legislaturperiode 1. Session 1890/92. Anlageband IV, S. 2697. Grünberg, Handwörterbuch der Staatswissenschaften VII, 336. Lentner, Der afrikanische Sklavenhandel und die Brüsseler Konferenzen, Innsbruck 1891. Moynier, p. 109 bis 122. Descamps, L'Afrique nouvelle, 1903, p. 22, 542, 550 ss. Derselbe, La législation pénale contre la traite des esclaves, Bruxelles 1891. Казанскій. Ратификаюія брюсельскаго акта. Юридическій Вѣстникъ 1892 XI стр. 479 след. Lavigerie, Conférence sur l'esclavage africain. Algèr 1890 (eine Predigt). Rolin-Jacquemyns, Quelques mots encore, sur l'acte général de la conférence de Bruxelles et la répression de la traite. R.I. 1891, p. 560—576. Ksav. Geyera, Biedni niewolnicjy murzynscy. Posnán 1890. La traite des esclaves en Afrique: Renseignements et documents recueillis pour la Conférence de Bruxelles (1840—1890), Bruxelles 1890. p. 264. Documents relatifs à la repression de la traite. Bruxelles 1893—1909.

3) Acte général de la Conférence anti-esclavagiste, réunie à Bruxelles du 18 Nov. 1889 au 2 juillet 1890 pour amener la supression de la traite des esclaves; signé à Bruxelles le 2 juillet 1890. N.R.G. 2 s. XVI, p. 1—29, XVII, p. 345. Actes internationaux et documents rélatifs à la législation des pays d'orient, en matière de la traite des esclaves en Afrique, presentés à la Conférence réunie à Bruxelles. N.R.G. 2 s. XVI, p. 29—88. Actes de la Conférence de Bruxelles. Publication officielle du ministère des Affaires étrangères de Belgique. Bruxelles 1890. — Conférence de Bruxelles pour la suppression de la traite des esclaves. Archives diplomatiques 2 s. t. 37, p. p. 9, 133, 271 et t. 38, p. 11, 193, 261. Brüsseler internationale Antisklaverei-Konferenz. Staatsarchiv 1892, S. 335—374. Deutsches Reich, Verordnung betr. Ausführungsbestimmungen zu der General-Akte der Brüsseler Antisklaverei-Konferenz vom 17. Februar 1893. N.R.G. 2 s. XIX, 915—917. Zanzibar, Décret concernant la suppression de la traite des esclaves du 1 août 1890. N.R.G. 2 s. XVII, 252—256.

Portugal, Rußland, Schweden und Norwegen, Spanien, Türkei, V. St. v. Amerika, Zanzibar.

8. Der internationale Verein zur Veröffentlichung der Zolltarife[1]) besteht seit dem 1. April 1891 auf Grund der Brüsseler Vereinbarung vom 5. Juli 1890[2]) und ist gegenwärtig einer der größten Verbände[3]); sogar China ist ihm 1894 beigetreten, Deutschland als eines der letzten 1904, während die Türkei und San Salvador wieder ausgeschieden sind[4]). Der Zweck des Vereins besteht in der möglichst genauen Veröffentlichung der Zolltarife aller Länder in den 5 gebräuchlichsten Handelssprachen. Eine Revision der Vereinbarung hat nicht stattgefunden.

9. Der internationale Verein für den Eisenbahnfrachtverkehr wurde nach den langjährigen Verhandlungen[5]) am 14. Oktober 1890 in Bern von den Vertretern Deutsch-

1) Literatur: Bonfils-Fauchille, § 919 p. 536. Calvo, Droit international, 5 ed. t. II, p. 228. Descamps, p. 14 s. et 68. Kazansky, Internationales Bureau für die Veröffentlichung der Zolltarife. Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre. II. Jahrgang 1896, S. 617 ff. Meili, Eine offizielle Heimstelle für das Peregrinenrecht der modernen Welt. Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft I. 1. Abt. S. 25—60. Rolin, La conférence internationale pour la publication des tarifs douaniers. R.I. 1888, p. 86 ss. Vgl. auch dieselbe Revue t. XXIII, p. 535, t. XX, p. 83.

2) Convention, règlement d'exécution et procès-verbal de signature concernant la création d'une Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, signés à Bruxelles le 5 juillet 1890. N.R.G. 2 série, XVIII p. 558 ss. t. XVI. p. 532 ss. Archives diplomatiques, 1890. — Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, Bruxelles 1888, p. 177. Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, Conférence du 1er au 5 juillet 1890. Bruxelles 1890, 72 p.

3) Der „Rapport du bureau international pour la publication des tarifs douaniers sur le quinzième exercice (1. avril 1905—31. mars 1906)" zählt 48 Mitgliedstaaten auf.

4) Internationales Bureau für Veröffentlichung der Zolltarife, Bericht über den 13. Jahrgang: „Wir können nicht das lebhafte Bedauern verhehlen, welches uns der Rücktritt der Türkei und der Republik Salvador, welche dem internationalen Verein seit dessen Gründung angehörten, verursacht hat".

5) Ueber die Vorverhandlungen: N.R.G. 2 s. t. XIII, p. 330. — Procès verbaux des déliberations de la conférence internationale reunie à Berne du 13 mai au 5 juin 1878 au sujet d'une convention en matière de transports par chemins de fer. Berne 1878. — v. d. Leyen, Die Verhandlungen über internationales Eisenbahnfrachtrecht. Goldschmidts Zeitschr. für Handelsrecht, 1880,

lands, Oesterreich-Ungarns, Belgiens, Frankreichs, Italiens, Liechtensteins, Luxemburgs, der Niederlande, Rußlands und der Schweiz gegründet [1]). Später sind Dänemark, Monako und Rumänien [2]) dem Verbande beigetreten, nicht aber, wie v. Liszt [3]) annimmt, Peru. Die Vereinbarung wurde am 30. September 1892 ratifiziert [4]) und trat am 1. Januar 1893 in Geltung, sie ist wiederholt, so in den Jahren 93 [5]) und 98 [6]) durch Zusätze ergänzt und zuletzt auf den Konferenzen von Juli 1905 und September 1906 [7]) nicht wesentlich verändert worden.

10. Der internationale Verein zur Regelung der Zuckerproduktion [8]) wurde durch die Vereinbarung vom

---

Bd. XXV, S. 240. Laband, Kritik des schweizerischen Entwurfs in derselben Zeitschrift, Bd. XXI, S. 590. 1877. — Protokolle über die Verhandlungen der vom 21. Sept. bis 10. Okt. 1881 in Bern stattgefundenen II. internationalen Konferenz betreffend die Vereinigung eines internationalen Eisenbahnfrachttransportes. Bern 1881. — Das Schlußprotokoll und das Protokoll über die Verhandlungen der dritten Konferenz, Bern 1886. — Asser, International goederen vervoer langs spoorwegen. De Bernsche Conventie von 1886. S'Gravenhage 1887.

1) Die Vereinbarung ist abgedruckt: N.R.G. 2 s. t. XIX, p. 289—336. — Reichsgesetzblatt 1892, S. 792. Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport I, S. 1—50. — Annales de droit commercial 1891. 2 p. 39 ss.

2) Für Dänemark und Monako siehe: Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport, Bd. II, S. 35, 57, 66, 117 und Bd. I, S. 117, 186, 258, 340. Für Rumänien Reichsgesetzblatt 1904, S. 218.

3) v. Liszt, S. 242. Ueber den Stand der Mitglieder: Winkler, Das internationale Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr. Allgemeine Tarifanzeige 1. Januar 1906, S. 18 (Jubiläumsnummer).

4) Zusammenstellung von Gesetzen und Erlasse, durch welche das internationale Uebereinkommen vom 15. Oktober 1890 in den vertragsschließenden Staaten genehmigt worden ist. Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport II, 166 ff.

5) N.R.G. 2 s. t. XXII, p. 517.

6) Fleischmann, S. 255. N.R.G. 2 s. t. XXX, p. 184 ss.

7) Deuxième Convention Additionel à la Convention internationale du 14. octobre 1890 sur le transport de marchandises par chemins de fer. Staatsarchiv N. 13841, S. 231, Bd. 75. Das zweite (Berner) Zusatzabkommen zum internationalen Frachtrechtübereinkommen. Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, 28. Sept. 1907 Nr. 75. Reindl, in Seufferts Blätter für Rechtsanwendung, 15. Juli und 1. Juli 1907. Internationales Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. Oktober 1890 mit den Aenderungen und Ergänzungen zusammengestellt vom Zentralamt in Bern. Bern 1908. R.G.Bl. 1908, S. 515.

8) Literatur: Baron d'Aulnis de Bourouill. La Convention relative au régime

5. März 1902[1]) in Brüssel begründet und trat am 1. September 1903 in Geltung. Signatarstaaten sind: das Deutsche Reich, Oesterreich und Ungarn, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Holland und Schweden. Spanien, welches die Vereinbarung wohl unterzeichnete, hat sie nicht ratifiziert[2]). Dem Verein sind beigetreten: 1903 Luxemburg und Peru, 1906 die Schweiz[3]) und 1908 Rußland[4]). Die Konvention vom März 1902 ist am 28. August 1907 durch eine Zusatzakte[5]) ergänzt worden. Der Verein ist bestrebt die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen den Rüben- oder Rohrzucker erzeugenden Staaten durch Beseitigung der Ausfuhrprämien auszugleichen und den Zuckerverbrauch zu heben.

11. Der internationale Verein für öffentliche

---

des sucres conclue le 5 mars 1909 à Bruxelles (1902). Derselbe, Die Zuckerfrage in den Parlamenten Europas. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. März 1903, S. 323—349. Denkschrift der deutschen Reichsregierung unterbreitet dem deutschen Reichstag mit der Brüsseler Zuckerkonvention und dem Entwurf eines Gesetzes wegen Abänderung des deutschen Zuckersteuergesetzes. Drucksachen Nr. 618, Reichstag, 10. Legislatur-Periode, II. Session, 1900/1902. Romanet, La conférence de Bruxelles de 1901—1902. 1904. Souchon, Revue politique et parlamentaire, 1902, p. 431. Truchy, Revue de science et de législation financières t. I, N. 2 Politis, L'organisation de l'Union internationale des sucres. Extrait de la Revue de Science et de Législation financières. Paris 1904. Martins, The Brüssels Sugar Conference. Economic Journal 1904, Allein vom wirtschaftlichen, speziell englischen Standpunkt. Kaufmann, Weltzuckerindustrie und internationales und koloniales Recht. Berlin 1904. v. Liszt, S. 238. Oppenheim a. a. O. I. 582. Bonfils a. a. O. 577.

1) N.R.G. 2 s. XXXI, p. 272 ss. Fleischmann, S. 326. Kaufmann a. a. O., Anhang III.

2) L'Espagne, qui figure parmi les pays signataires de la Convention, n'a pas ratifié cet acte international; elle ne fait donc pas partie de l'union sucrière. Convention du 5 mars 1902 rélative au régime des sucres et actes qui s'y rapportent p. l. note 1. Ungenau v. Liszt, S. 239.

3) Protocole relatif à l'accession de la Suisse à la Convention des sucres, signé le 26 juin 1906.

4) Protocole relatif à l'adhésion de la Russie à la Convention des sucres, signé le 19 décembre 1907. Ueber die „Korrespondenz" zwischen Rußland und Großbritannien wegen der sich für Nichtmitglieder aus der Konvention ergebenden Folgen s. N.R.G. 2 s. t. XXXIII, p. 313 ss.

5) Acte additionel à la Convention du 5 mars 1902 relative au régime des sucres, signée à Bruxelles le 10 décembre 1907, ratifiée le 31 mars 1908. Archives diplomatiques t. 108, N. 12 Vol. IV. Paris 1908. N.R.G. 3 s. I 880.

Hygiene[1]) hat sich nach vieljährigen Vorverhandlungen[2]), die wegen der Bedenken Großbritanniens häufig resultatlos verliefen, aber auch, insbesondere hinsichtlich der Ueberwachung des Gesundheitswesens im Orient durch Reorganisation der internationalen Sanitätskommissionen, zu bedeutsamen Ergebnissen geführt haben, am 3. Dezember 1903 gebildet[3]). Die Vereinbarung ist von 20 Staaten, darunter allen Großmächten, außer Japan, unterschrieben, auch von Aegypten[4]), nicht aber der Türkei. Ferner sind Argentinien, Dänemark, Norwegen, Schweden dem Verbande beigetreten. Die aus 184 Artikeln bestehende Konvention, die ausführliche Maßnahmen zur Verhütung der Cholera und Pest trifft, ist in Rom am 9. Dezember 1907 durch das »arrangement international pour la création à Paris d'un office international d'hygiène publique« ergänzt worden[5]). Dieser war bis zum 1. November 1909[6]) von folgenden Staaten angenommen worden: Belgien, Brasilien, Spanien, Bulgarien, V. St. v. Amerika, Frankreich, Großbritannien[7]), Italien, Aegypten, Mexiko, Persien, Tunis, Rußland, Schweden, Schweiz,

1) Literatur: Monod, Conférence sanitaire internationale de Paris de 1903 Melun 1904. Gauthier, La défence sanitaire de l'Europe. Revue de Paris, 1 avril 1904. Eine kurze Bemerkung über die Organisation des Vereins. R.G. t. XI, p. 199. Poinsard, Le droit international au XX. siècle, p. 92. Paris 1907.

2) Die der ersten Sanitätskonferenz von 1851 vorgelegten Projekte finden sich bei de Clercq, traités de France. VI, 141—157, der Konferenz von 1866 in Konstantinopel daselbst t. XV, p. 478—492. Die Beschlüsse der Wiener Konferenz bei Neumann et Plason, Traités d'Autriche, XIII, p. 721—733. Es folgten die ergebnislosen Versammlungen von Washington, 1881 und Rom 1885, dann die „Convention internationale sanitaire pour le Canal de Suez signée à Venise le 30 janvier 1892. N.R.G. 2 s. XIX. p. 1—239 und die wichtige Pariser Konferenz von 1894 zur Bekämpfung der Cholera in den Ursprungsländern vgl. R.G. 1894 p. 444—445 und Arch. dipl. 2 série 1899. Dann die zu Venedig vereinbarte Sanitätsübereinkunft vom 19. März 1897 N.R.G. XXVIII, p. 339 und (R.G.Bl. 1900, S. 43 und 82) mit einer Declaration additionelle vom 24. Januar 1900. N.R.G. 2 s. t. XXIX, p. 456. Ueber die Sanitätskommissionen s. unten § 9.

3) Die Vereinbarung ist abgedruckt bei Loutfi, La politique sanitaire internationale, Paris 1906. Annexes.

4) „S. A. le Khedive d'Egypte, agissant dans les limites des pouvoirs à lui conféres par les Firmans impériaux."

5) Abgedruckt im Bulletin de l'office int. d'Hygiène publ. t. I, 1.

6) Laut fr. Mitteilung des Direktors des Zentralamts Herrn de Cazotte.

7) Auch für Indien und Australien.

Peru, Serbien, während die Niederlegung der Ratifikationskunden von seiten der Niederlande und Portugals unmittelbar bevorstand.

12. Der internationale landwirtschaftliche Verein wurde am 7. Juni 1905 zu Rom gegründet und hat den Interessen der Agrikultur zu dienen[1]). Mitglieder sind die europäischen und nordamerikanischen Staaten, der größte Teil der südamerikanischen Republiken, China, Japan, Persien, Abessinien und Aegypten[2]). Das in Rom errichtete internationale Agrikulturinstitut verfolgt den Zweck statistische, technische und ökonomische Angaben hinsichtlich der Kultur der Produkte des Pflanzen- und Tierreichs, des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und ihrer Preise auf den verschiedenen Märkten zu sammeln, zu bearbeiten und zu veröffentlichen. Es hat sich mit den wichtigen Fragen landwirtschaftlicher Kooperation zu befassen und das Kredit- und Versicherungswesen in den verschiedenen Staaten zu studieren, es hat Erhebungen über die Arbeitslöhne vorzunehmen, Aufschlüsse über neue Pflanzenkrankheiten und die Mittel zu ihrer Bekämpfung zu geben, und überhaupt den Regierungen Vorschläge zur Wahrung gemeinsamer Interessen der Landwirte, sowie zur Besserung ihrer Lage, zur Genehmigung zu unterbreiten. Ferner ist anzunehmen, daß die vielen älteren speziellen Vereinbarungen zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt: wir nennen nur die am 19. März 1902 in Paris abgeschlossene zum Schutze der für die Landwirtschaft nützlichen Vögel[3]), und die zur Bekämpfung der Reblaus vom 17. September 1878[4]), soweit sie technische und statistische Fragen betreffen, dem Tätigkeitsfelde des Instituts einbezogen werden, um ihrer Durchführung ein gemeinschaftliches, gleichmäßiges und wirksames Vorgehen zu sichern.

13. Der internationale Verein für Radiotelegraphie[5]) ist nach einer Vorkonferenz vom August

1) Literatur: Luzatti, The International Institute of Agriculture. North American Rev. 182 p. 651. Pantaleoni, Giornale degli Economisti. Feb. 1905. Papafava. Daselbst Sept. 1905.

2) Abdruck der Vereinbarung: R.G. XV doc. 24. N.R.G. 3 s. II 238.

3) N.R.G 2 s. XXX, 686.

4) Fleischmann 176.

5) Literatur: Jentsch, Telegraphie und Telephonie ohne Draht, 1904. Scholz, Drahtlose Telegraphie. Festgabe für Hübler, 1905. Reinsch

1903[1]) auf Initiative Deutschlands am 3. Nov. 1906[2]) zu Berlin gegründet worden und trat am 1. Juli 1908 in Kraft. Die Vereinbarung hatten bis zum 30. Juni 1909 folgende Staaten ratifiziert[3]): Deutschland, Oesterreich, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Dänemark, Spanien, Großbritannien[4]), Japan[5]), Ungarn, Mexiko, Monako, Norwegen, Niederlande, Persien, Portugal, Rumänien, Rußland, Schweden, Türkei. Die Ratifikation stand noch aus für: Argentinien, Chili, Frankreich, Italien und Uruguay[6]). Die Konvention geht dahin, den Austausch der Mitteilungen zwischen Küstenstationen und Schiffsstationen, ohne Rücksicht auf das System obligatorisch zugestalten.

§ 6.

Zur Durchführung ihrer Gemeinzwecke besitzen die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine besondere Behörden, von denen die bestentwickelten die internationale Konferenz, das internationale Bureau, den dirigierenden Staat oder aber die internationale Kommission, und das Schiedsgericht kennen.

Die internationale Konferenz, im Weltpostverein Kongreß[7]) genannt, besteht aus Delegierten aller an der Gemein-

---

a. a. O. p. 585. Meili, Die drahtlose Telegraphie im internen Recht und Völkerrecht. Zürich 1908.

1) Documents, procès verbaux, et protocole final de la Conférence préliminaire concernant la télégraphie sans fil, réunie à Berlin du 4. au 13. août 1903. N.R.G. 2 s. t. XXXIII, pp. 398—475.

2) Documents de la Conférence de Berlin 1906, publiés par le Département des Postes de l'Empire d'Allemagne. Berlin 1906. Die Vereinbarung ist abgedruckt bei Meili a. a. O., Anhang. — Convention radiotélégraphique internationale de Berlin; Engagement additionel; Protocole final et Règlement de service y annexé, publié par le Département des Postes de l'Empire d'Allemagne, Berlin 1906. — Deutsche Reichsgesetze in Einzelabdrücken herausgegeben von Gareis. Internationaler Funkentelegraphenvertrag vom 3. November 1906. 3. Aufl. Gießen 1909. Die „erläuternden Anmerkungen" fehlen gänzlich.

3) Laut freundlicher Mitteilung des Herrn Direktors des internationalen Bureaus Frey.

4) Mit all seinen Kolonien außer Neufundland und Orange River. Bureau international télégraphique, convention radiotélégraphique internationale. Rapport de gestion deuxième année 1908 p. 1.

5) Japan ist gleich Großbritannien der Zusatzakte nicht beigetreten.

6) Die Verwaltungen dieser Staaten haben aber dem internationalen Bureau mitgeteilt, in welche Klasse sie, im Fall der Ratifizierung, zur Bestreitung der Verwaltungskosten eingereiht zu werden wünschen: I. Frankreich, Italien, Argentinien, III. Chili, IV. Uruguay.

7) Der Weltpostverein verfügt außerdem noch über eine Konferenz,

schaft beteiligten Länder, tritt periodisch zusammen, beschließt über die wichtigsten Vereinsangelegenheiten und dient insbesondere der Fortbildung des Vereinsrechts. Catellani nennt sie das »legislative Organ der Föderation«. Diese Konferenzen unterscheiden sich von den anderen, mehr zufälligen internationalen Versammlungen, die hin und wieder nach Maßgabe eines Bedürfnisses berufen werden und sich mit Angelegenheiten beschäftigen, die gerade der gegenwärtigen Weltlage entspringen, dadurch, daß sie in bestimmter Ordnung zusammentreten und ihrer Besetzung und Wirksamkeit in der Vereinbarung feste Schranken gezogen, von den modernen privaten internationalen Kongressen[1]) aber, daß, ihre Teilnehmer Staaten und nicht Privatpersonen sind. Es gilt nicht subjektive Anschauungen einzelner Fachleute in Einklang zu bringen, sondern die Bildung eines Gemeinwillens zwischen Staaten zur Ermöglichung einer erfolgreichen Verwaltung des Vereins zu erzeugen. Von der Konferenz als eines Organs des Vereins kann man nur in dem Fall sprechen, wenn die Vereinbarung eine solche vorsieht; bis auf den internationalen Verein zur Bekämpfung des Sklavenhandels verfügen alle allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine über dieses Hauptorgan, obschon es in einzelnen von ihnen noch nicht in Funktion getreten ist. Seine Periodizität verleitet Mirabelli[2]), die Konferenz nicht als Behörde des Verwaltungsvereins anzusehen. Für die rechtliche Natur einer bestimmten Organisation ist es u. E. gleichgültig, ob ein Organ stabil oder nicht stabil ist. Die internationale Konferenz ist das oberste Organ des Vereins, denn in ihren Händen liegt

---

welche aus Delegierten der Postverwaltungen besteht. Sie ist aber zu keiner Entwicklung gelangt. Auch der Art. 11 der Radiotelegraphenvereinbarung sieht eine solche vor.

1) Ueber die modernen nichtstaatlichen internationalen Verbände und Kongresse: Kaufmann, Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, II. Band 1908, S. 419 ff. S. E. Baldwin, The international congresses and conferences of the last century as forces working tavard the solidarity of the World. American Journal of international law. Vol. I, N. 3, July 1907 p. 1 s.

2) Rapisardi-Mirabelli, Il diritto internazionale amministrativoe le grandi unioni fra gli stati. Roma 1907, p. 27, auch Jellinek, S. 163. „Andere mit dem Namen von Unionen und Vereinen bezeichneten Verwaltungsbündnisse gehören nicht hierher, weil sie keine stabilen Organe besitzen".

seine ganze Zukunft, seine Entwicklung und Ausgestaltung. Brie nennt die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine »Staatenvereine mit gemeinsamen untergeordneten Organen« und sieht nur bei der Realunion in der Person des Staatsoberhauptes, ein oberstes Willensorgan[1]). Wohl mit Unrecht, denn die Generalversammlungen können schon allein aus dem Grunde zu den Vereinsmitgliedern in keinem untergeordneten Verhältnis stehen, weil sie aus diesen zusammengesetzt und daher in Beziehung auf den Inhalt ihrer Funktionen ganz selbständig gestellt sind. Ueber die Beschlüsse der Konferenz sagt Kazansky: »Les résolutions sont votées à la majorité des voix, mais elles sont sujettes à la ratification, à l'approbation des Etats signataires. De plus, le delegué de chaque pays peut opposer son veto à n'importe quelle résolution de l'assemblée«[2]). Dieses ist im wesentlichen richtig. Betrachtet man aber die Verhandlungen und Protokolle der Konferenzen, so ergibt sich ein für die einzelnen Vereine ungleiches Bild:

1. Im Verein für die internationale Erdmessung werden die Beschlüsse, welche einen Verwaltungscharakter tragen, mit Stimmenmehrheit gefaßt, wobei einem jeden Staate eine Stimme zukommt, während in wissenschaftlichen Fragen die Majorität der Delegierten entscheidet. Auf der letzten Konferenz in Budapest waren 18 Staaten durch 61 Delegierte vertreten[3]). Die Beschlüsse sind verbindlich für alle Staaten und unterliegen nicht der Bestätigung von seiten der Regierung. Noch mehr, sie sind scheinbar sogar rechtskräftig für die Mitglieder, welche sich auf der Konferenz nicht haben vertreten lassen. Nur der Text einer neuen Vereinbarung wird den Staaten zur Gutheißung vorgelegt, wobei Form und Inhalt zuweilen jegliche Rechtserfahrenheit vermissen lassen. In der Vereinbarung von 1886 findet sich keine Angabe über die Dauer und die Zeit ihres Inkrafttretens; es fehlen die übliche Einleitung, wie auch die notwendigen Unterschriften. Man ist geneigt zu glauben, daß die Gelehrten und die Krieger, aus denen

1) Brie, S. 62 und 69.

2) Kazansky, Les premiers éléments de l'organisation universelle. R.I. t. XXIX, p. 244, 1897.

3) Tittmann and Hayford, The Budapest Conference of the international Geodetic Association. Science, Decembre 7 1906, p. 713. New-York, 1906.

sich die Konferenzen zusammensetzen und die häufig als »delegués à titre permanent« ernannt werden, die Akte überhaupt nicht unterzeichnet haben, und Levieux meint sogar »que l'accord qui l'à concerne n'a pas été publié dans la forme ordinaire des Conventions« [1]).

2. Im internationalen Telegraphenverein konnte die Vereinbarung vom 10./22. Juli 1875 [2]) durch die bisher zusammengetretenen Verwaltungskonferenzen keiner Revision unterzogen werden, wohl aber das Reglement, welches erst laut Artikel 16 »Gültigkeit nach der Bestätigung aller vertragschließenden Staaten« erhält. In der Zeit zwischen zwei Konferenzen dürfen jedoch die obersten Telegraphenverwaltungen durch Vermittelung des internationalen Bureaus Aenderungen vorschlagen, welche als angenommen gelten, wenn sie hinsichtlich der Ausführungsübereinkunft durch »einmütige Zustimmung aller Verwaltungen, die ihre Stimmen abgegeben, erfolgt sind« und beim Tarif »die Zustimmung der beteiligten Verwaltungen erlangt haben«. Entstehen Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung der Ausführungsübereinkunft, so genügt »die Mehrheit der Verwaltungen, die ihre Stimmen abgegeben haben« [3]).

3. Im internationalen Verein für Maß und Gewicht bilden Majoritätsbeschlüsse, innerhalb der der Generalversammlung durch den Art. 7 [4]) des Reglements gezogenen Grenzen, die Regel. So sanktionierte die Konferenz von 1889 [5]) als geltendes, gesetzliches internationales Maß den Meter und das Kilogramm, welche ihr vom Komitee vorgelegt waren und die Konferenz von 1895 bestätigte das Prototyp, welches Rumänien erhalten sollte [6]). Die Versammlung von 1901 erweiterte auf Grund des oben genannten Artikels 7 die Funktionen des Bureaus, schritt zur Neuorganisation

1) Levieux, Essai sur l'évolution du droit international et sur l'histoire des traités. Bruxelles 1892, p. 20.

2) Amtsblatt der deutschen Reichstelegraphenverwaltung, 1875, N. 45.

3) Artikel LXXXIV des Reglements für den internationalen Dienst. Lissaboner Revision von 1908.

4) Fleischmann, S. 131.

5) Comptes rendus des séances de la première conférence générale des poids et mesures à Paris en 1889.

6) La Conférence international du mètre. Archives diplomatiques 1895 (35 année) N. 9 p. 359 ss.

seines Personals und bestimmte »d'une façon définitive la ratification de la fondation de la caisse de secours pour le personnel du Bureau international de Sèvres« [1]). Als nun aber die Konferenz das Budget des Bureaus von 75000 auf 100000 Franken erhöhen wollte und der Vertreter Belgiens Rousseau »un vôte définitiv« vorschlug, wies der Delegierte Italiens darauf hin, daß eine »décision définitive« den Staaten vorbehalten bleiben müsse und der Abgesandte Mexikos stimmte für das 100000-Budget »sous réserve de l'approbation définitive de son gouvernement« [1]). Es ist immerhin interessant, daß offizielle Vertreter der Staaten sich für kompetent hielten, über wichtige Budgetfragen einen entscheidenden Beschluß fassen zu dürfen, obgleich die Vereinbarung ihnen dieses Recht nicht einräumt.

4. Im Weltpostverein tritt die auf einem jeden Kongreß neu durchgesehene Vereinbarung mit dem ihr beigefügten Schlußprotokoll und Reglement erst dann in Kraft, wenn sie von den Regierungen der Mitgliedsstaaten ratifiziert worden ist [2]). Sie bildet den Inhalt der auf dem Kongreß gefaßten Beschlüsse. In der Periode zwischen zwei Kongressen ist es einer jeden Postverwaltung gestattet, durch die Vermittelung des internationalen Bureaus Abänderungsvorschläge zu machen, welche, um rechtskräftig zu werden, entweder

a) Einstimmigkeit erfordern, wenn es sich um Veränderung der Artikel 2–9, 12, 13, 15, 18, 26—29, oder aber um Aufnahme neuer Bestimmungen in die Vereinbarung handelt;

b) $^2/_3$ der Stimmen, wenn es die anderen Artikel der Vereinbarung betrifft;

c) einfache Majorität, wenn es sich um die Auslegung der Bestimmungen der Vereinbarung handelt, abgesehen von den Streitigkeiten, die dem Schiedsgericht zu übergeben sind [3]).

---

1) Comptes rendus des séances de la troisième conférence des poids et mesures, réunie à Paris en 1901, pp. 42, 51, 56, 66. Paris 1901.

2) Art. 29 Abs. 2 „La présente Convention sera ratifiée aussitôt que faire se pourra. Union postale universelle. Convention principale conclue à Rome le 26. Mai 1906 et règlement d'exécution p. 19, Berne 1906 (herausgegeben vom int. Bureau).

3) Art. 26 Abs. 3 derselben Konvention.

Aehnliche Festsetzungen finden sich gleichfalls im Art. XLV. der Ausführungsübereinkunft.

Diese Beispiele zeigen uns, daß Majoritätsbeschlüsse in gewissen Fällen als Vereinbarungen der Gesamtheit aufzufassen sind und sie innerhalb einer Staatengruppe ihrerseits ebenso echtes Völkerrecht schaffen, wie die einhellige Vereinbarung, aus der sie in der Regel ihre Kraft schöpfen. Immerhin erscheint die Anerkennung des Majoritätsprinzips, demzufolge der Wille der Mehrheit der Mitglieder als Wille des Vereins gilt, in internationalen Fragen bedenklich, denn es widerspricht formell dem Prinzip der Selbständigkeit der Staaten, materiell kann es aber vitale Interessen der Staaten, welche in der Minderheit geblieben, gefährden, wodurch Unzufriedenheit und Gegensätze innerhalb des Vereins entstehen. Es wäre auch lehrreich zu erfahren, ob die Großmächte, welche sich etwa von den südamerikanischen und anderen Kleinstaaten überstimmt sehen, sich den Aenderungen fügen würden. Vollends nicht zu billigen ist, daß Beschlüsse von Kongressen, die aus diplomatischen Vertretern von Staaten bestehen, auf schriftlichem Wege durch Postverwaltungen abgeändert werden dürfen.

5. In den übrigen allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen unterliegen die Beschlüsse der Konferenzen der Ratifikation oder wenigstens der Bestätigung durch die einzelnen Regierungen. Aus den Protokollen und Verhandlungen ist zu ersehen, daß in allen wichtigeren Fragen die Erzielung eines Einhelligkeitsbeschlusses, stets aber eine Verständigung angestrebt wird und nur die Fragen der inneren Ordnung nach Stimmenmehrheit entschieden werden. Der Absatz 3 des Artikels 17 der Vereinbarung zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst sagt ausdrücklich: »Indessen bedarf eine jede Aenderung der gegenwärtigen Uebereinkunft zu ihrer Gültigkeit für den Verband der einhelligen Zustimmung der Verbandsländer«.

## § 7.

### Das internationale Bureau oder das Zentralamt [1]).

Die Organisation der ständigen Geschäftsstelle der allgemeinen

1) Literatur: Bonfils-Fauchille, p. 539 ss. Calvo, Le droit international théorique et pratique. 3 éd. Paris 1880. t. I, p. 643. Chrétien,

völkerrechtlichen Verwaltungsvereine könnte kollegial oder bureaukratisch sein. Für die kollegiale Organisation spräche die Teilnahme aller Mitgliedstaaten an den Verhandlungen des gemeinsamen Organs und die dadurch bedingte Möglichkeit, dieses mit weitgehenderen Kompetenzen auszustatten, als es für eine Einzelbehörde angemessen erscheint. Bei der großen Anzahl der Mitglieder bestünden nun aber die Behörden häufig aus 30—60 Beamten, die nicht allein teuer, sondern auch langsam arbeiten

---

Principes de droit international public, Paris 1893, première partie, p. 384 ss. Descamps. Fedozzi, Gli enti collettivi nel diritto internazionale privato. Padova 1897, p. 119 ss. Gareis, Institutionen des Völkerrechts. 2. Aufl. 1901, § 52, S. 147 v. Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts, Bd. III, S. 310 ff. Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung. Bd. II, 54. Lieferung S. 673 ff. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1905, S. 721. Kohler, Völkerrecht als Privatrechtstitel. Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. Bd. II, S. 229. Kazansky I, 395 sl. Derselbe, Les premiers éléments de l'organisation universelle. R.I. t. XXIX, p. 238, 1897. Derselbe, Die allgemeinen administrativen Staatenvereine. Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Bd. VI und VII, I. Abteilung, S. 275 ff. Derselbe, Theorie de l'administration internationale. R.G. t. IX, p. 359. Paris 1902. Lavollée, Les Unions internationales, Revue d'histoire diplomatique, 1887, I, p. 331 ss. v. Liszt, S. 151 ff. Martens, Sowremennoje meschdunarodnoje pravo. 5. isdanije t. II. st. 14 sl. Peterburg 1905. Mamelok, Die juristische Person im internationalen Privatrecht, Zürich 1900, S. 203 ff. Mayer, (Otto), Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 460 ff. Meili, Die internationalen Unionen über das Recht der Weltverkehrsanstalten und des geistigen Eigentums. Leipzig 1898. S. 71 ff. Derselbe, Institutionen der vergleichenden Rechtswissenschaft, 1898, p. 206. Moynier. Nys, Le droit international t. II, p. 267 ss. Paris 1905. Oppenheim, International Law I, p. 493—498. London 1905. Poinsard, Les unions et ententes internationales. 2 éd. Berne 1901. Derselbe. Droit international conventionnel, première série Paris 1894 pp. 177, 302, 574. Derselbe, Le droit international au XX siècle. Science sociale. Janvier 1907. Rapisardi-Mirabelli, a. a. O. p. 28 ss. Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 97 ff. Renault, Les unions internationales, leurs avantages et leur inconvenients. R.G. t. III, p. 14 ss. 1896. Reinsch, International Unions and their administration. The American Journal of international law I. Nr. 3 p. 579 ss. New-York 1907. Roszkowsky, a. a. O. p. 254 Rolin-Jacquemyns, Le socialisme dans le droit international. R.I. t. XXII, p. 15. Bruxelles 1890. Rivier, Principes du droit des gens, t. I, p. 565, Paris 1896. Rötlisberger, Die internationalen Unionen und ihre Bureaux. Die Schweiz im 19. Jahrhundert, Bd. I, S. 563 ff. Torres Campos, Los centros de la administration. La Administration. Juin 1895. Ullmann, Völkerrecht, 2. Aufl., S. 238 ff. Zorn, Grundzüge des Völkerrechts, 2. Aufl. 1903, S. 119 ff.

würden. Zudem verfügt nicht ein einziger Verein über so umfangreiche Geschäftsbefugnisse, deren Erledigung eine derartige Beamtenschaft rechtfertigen könnte. Eine Verminderung der Zahl der Angestellten würde aber an dem in den Kommissionen häufig geäußerten und gerechtfertigten Wunsche der Staaten, stets im Kollegium vertreten zu sein, scheitern. Da auch fast ein jeder Verein in der internationalen Konferenz ein Kollegium besitzt, wäre die Gefahr einer Verschmelzung, wie man sie bei den internationalen Flußkommissionen, die zugleich oberste und in gewissen Fällen auch ausführende Organe der Verwaltungsvereine sind, beobachten kann. Immerhin erweist sich die kollegiale Organisation zur Verwaltung von internationalen Strömen als viel eher geeignet, weil diese Kommissionen aus 5—7 Delegierten bestehen, die entweder ständig, wie die europäische Donaukommission, oder nur periodisch, wie die Rheinschiffahrtskommission, tagen, und die Natur der Geschäfte, welche ihrer Beschlußfassung und Ausführung unterliegen, die Schaffung eines besonders untergeordneten Organs nicht notwendig machen. Anders bei den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen. Hier lehrt die Erfahrung, daß es in jedem einzelnen dieser Vereine eine Anzahl von Verwaltungsgeschäften und auch wissenschaftlichen Arbeiten zu besorgen gibt, die man mit Erfolg einer bureaumäßig organisierten, ständigen internationalen Behörde anvertraut hat[1]). Bis auf das internationale Bureau zur Bekämpfung des Sklavenhandels in Zanzibar sind alle andern bureaukratisch organisiert. An ihrer Spitze steht der verantwortliche Direktor, der Träger des Amtes ist. Die ihm zugeordneten Beamten handeln nur als seine Vertreter und haben seinen Anordnungen Folge zu leisten. Die Zahl der Angestellten ist im Vergleich zu den mannigfaltigen Funktionen, die die Behörden zu erfüllen haben, eine geringe[2]). Dem Direktor steht häufig ein Vize-Direktor zur Seite. Den schriftlichen Teil erledigen mehrere Sekretäre, unter denen zuweilen Uebersetzer stehen, entsprechend dem internationalen Charakter des Bureaus. Ihre Tätig-

1) „l'expérience eyant prouvé que l'unité de direction est seule capable d'assurer un fonctionnement régulier de service. Rostworowsky, L'Union international pour la publication des traités. R.G. 1894, p. 148.

2) Gothaischer geneologischer Hofkalender, 1909, Anhang, S. 1149 ff.

keit ist durch die Vereinbarung und das ihr beigefügte, für jedes Bureau speziell ausgearbeitete Reglement geregelt, während die Instruktionen für den inneren Dienst und die Kanzlei vom Direktor gegeben werden.

Obgleich die Tätigkeit der Bureaux eine überaus verschiedene ist, weil ein jedes anderen Zwecken dient, — Descamps[1]) spricht »von hohen humanitären Interessen, wie die der Anteilnahme der enterbten Rassen an den Wohltaten der Zivilisation, von der Wahrung der heiligsten Rechte, wie die des geistigen Eigentums, sowohl auf dem Gebiete der Industrie, wie auf dem der Literatur und Kunst, von dem umfangreichsten Problem der Wissenschaft, dem der Ausmessung des Erdballs, von eminent praktischen Schritten, wie die Bestrebungen zur Vereinheitlichung von Maß und Gewicht, von den Sorgen für den internationalen Verkehr, wie die Bekanntmachung der Zolltarife der Staaten, endlich von den großen Zweigen der öffentlichen Verwaltung, der Post, der Telegraphie, der Eisenbahnen«, wobei jetzt noch die auf Ausgleich der Zuckerproduktion gerichteten Bemühungen und die zur Abwehr gegen Krankheit und Seuche hinzukommen — kann man dennoch von einer allen Aemtern gemeinsamen Tätigkeit reden. Trotzdem sie völlig von einander unabhängig, liegt in ihnen allen das Bewußtsein der Staaten von der Notwendigkeit gemeinsam organisierter Arbeit über allgemeinen Aufgaben, verbunden mit ständiger Kontrolle über die Vereinsmitglieder und die Erkenntnis von der Unmöglichkeit der Erfüllung derselben Aufgaben durch einen Einzelstaat. Dazu brauchten sie Zentralorgane, die zur Ausübung ihrer verschiedenen Funktionen derselben äußeren Bedingungen bedurften. Und wenn sie auch ihre Entstehung nicht so sehr dem guten Beispiel früherer, ähnlicher Einrichtungen verdanken, als dem selbständigen, auf einem bestimmten Gebiete erwachsenen Bedürfnis, so gestaltete sich doch ihre Entwicklung nach dem Muster der beiden ersten größten Bureaux, dem des Telegraphen- und dem des Weltpostvereins. In dieser Hinsicht sind sie alle Kinder eines Geistes und von dieser rein formalen Seite läßt sich eine allgemeine Lehre über die Tätigkeit aller Bureaux geben. Diese liegt vor-

1) Descamps, p. 703.

nehmlich auf dem Gebiete der Verwaltung, dann auf dem der Wissenschaft; zu den Hauptaufgaben dieser Art gehört die Sammlung, Zusammenstellung und Veröffentlichung des Materials, welches für die Zwecke, denen das Bureau dient, von Bedeutung sein könnte. So müßten mit der Zeit ihre Archive und Bibliotheken auf ihrem Spezialgebiete zu den vollständigsten der Welt werden, besonders deshalb, weil die Staaten sich verpflichtet haben, ihnen alle Gesetze und Verordnungen, die in Verbindung mit den Zielen und Interessen des Vereins stehen, mitzuteilen. Ihre Veröffentlichung geschieht entweder in einzelnen Werken, oder aber in periodisch erscheinenden Zeitschriften und Bulletins [1]). In diesen finden sich Untersuchungen, die auf den Wunsch der Konferenzen oder auf Vorschlag einer Regierung entstanden sind, wie etwa die Bearbeitung der großen statistischen Materialien, die im Ueberfluß dem Bureau zur Verfügung stehen, dessen zwischenstaatliche Stellung es wünschenswert erscheinen läßt, Zahlen und Tatsachen zu bringen und sich einer Meinungsäußerung zu enthalten.

Die Bedeutung dieser, meist ausgezeichnet redigierten Zeitschriften ist bereits so groß, daß eine genaue Kenntnis ihres Inhalts für denjenigen notwendig ist, der sich auf ihrem Spezialgebiete bewegt. Er wird sie als wichtige Hilfsmittel zu seinen Untersuchungen nicht entbehren können. Sie sind dazu berufen, die Unkenntnis der Lage der Dinge, die so häufig Schwierigkeiten in den zwischenstaatlichen Verkehr gebracht, zu beseitigen und Klarheit und positives Wissen zu verbreiten. Der Verkehr zwischen Zentralamt und Gliedstaat beschränkt sich aber nicht auf die Zusendung der Veröffentlichungen, sondern berührt alle gemeinsamen Ange-

---

1) Das internationale Telegraphenbureau gibt seit dem 25. Nov. 1869 die monatlich erscheinende Zeitschrift: „Le Journal télégraphique“ heraus. Das Bureau des Weltpostvereins „L'Union postale“. Die vereinigten Bureaux zum Schutz des industriellen und literarischen Eigentums: „La propriété industrielle“ und „Le droit d'auteur“. Das Bureau des Vereins für den internationalen Eisenbahnfrachttransport die „Zeitschrift für internationalen Eisenbahntransport“. Das Bureau zur Veröffentlichung der Zolltarife das „Bulletin international des douanes, organe de l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers“ und das internationale Bureau für öffentliche Hygiene das „Bulletin de l'Office International d'Hygiène publique,“ seit dem 1. Jan. 1909.

legenheiten. Das Bureau muß zur Verfügung der einzelnen Regierungen stehen, ihnen auf alle Fragen nach Möglichkeit Antwort geben, stets bereit sein über Dinge, mit denen es sich zu beschäftigen hat, referieren zu können und auf Verlangen genaue Nachforschungen einleiten. Es ist Auskunfts- aber auch Vermittlungsbureau der Union. Diese Vermittlungstätigkeit verbindet die Glieder enger miteinander, sie ist dazu berufen, die Gemeinschaft im Schoße der Union wachzuhalten und dazu beizutragen, daß ein jeder seinen Pflichten treu bleibe. Sie spart aber auch an Arbeit und an Zeit, denn alle Wünsche, Vorschläge und Anregungen zu Neuerungen gelangen ans Bureau, dieses teilt sie den Regierungen mit, ordnet die einlaufenden Antworten und zeigt darauf das Resultat an. Durch diese Zentralisierung wird die Arbeit vereinfacht und geregelt, das Bureau mit dem einschlägigen Material bekannt gemacht, sodaß es in der Lage ist, auf Verlangen ein Gutachten über die strittige Frage abzugeben. Diesem werden sich die Mitgliedstaaten bei dem objektiven Charakter des Bureaus kaum ganz entziehen können und dadurch kann es einen materiellen Einfluß auf den Ausgang der Angelegenheit ausüben. Als letzte gemeinsame Tätigkeit ist der Anteil der Bureaus an den Vorarbeiten zu den Konferenzen zu nennen. Teilweise übernimmt sie die Regierung, bei der sich diese versammeln, während sie dem Weltpost-, Telegraphen- und Eisenbahnbureau ausschließlich überlassen sind. Die Vorarbeiten bestehen hauptsächlich in der Aufstellung eines Programms und einer Aufzählung all der Punkte, die eine Besprechung wünschenswert erscheinen lassen. Während der Tagung der Konferenz dient das Bureau als Sekretariat. Die gesamte Schriftleitung liegt in seinen Händen, es verwaltet das Archiv und gibt die Arbeiten der Konferenz heraus. Sein Direktor nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen teil. Mit beratender Stimme, diese Worte kennzeichnen so recht die Tätigkeit der internationalen Bureaux. »Die internationalen Bureaux, sagt Jellinek, haben keine wie immer gearteten Entscheidungen zu fällen« [1]). Nach dem, was wir eben von ihren Funktionen gehört, wird uns das nicht weiter überraschen.

1) Staatenverbindungen, S. 164.

Trotz dieses Fehlens öffentlich-rechtlicher Gewalt erfüllen die Bureaux ihre Aufgaben zur allgemeinen Zufriedenheit. Die Konferenzen wetteifern darin, ihren Leistungen das größte Lob zu schenken. So äußerte sich Leon Say auf dem Pariser Kongreß des Weltpostvereins folgendermaßen: »Wer unter uns hätte nicht schon dem internationalen Bureau, das gleichsam Kopf und Herz der Union ist, seine Huldigung erwiesen, es ist mir daher eine angenehme Pflicht, Herrn Borel, dem ausgezeichneten Direktor unseres Zentralamts und seinen Mitarbeitern zu danken«. Uebrigens entbehren die Bureaux nicht jeglicher Verordnungsgewalt. Für ihren inneren Dienst steht es dem Direktor frei bindende Anordnungen zu treffen. »Aber ihre große Aufgabe besteht nicht im Befehlen und Belehren, sondern je größer ihr Selbstverleugnungsvermögen und ihr Bestreben, sich dienstbar zu erweisen, desto größer wird ihre Autorität, desto sicherer der sachliche Erfolg und die Anerkennung. Sie haben als vertrauliche Berater autonomer Staatengebilde den internationalen Gedanken zu pflegen« [1]).

## § 8.

### Der geschäftsleitende Staat.

Zur Ueberwachung und Leitung der Tätigkeit: des internationalen Telegraphenbureaus [2]), des Bureaus des Weltpostvereins, der vereinigten Bureaux des Urheberrechtes und des Zentralamtes für den internationalen Eisenbahnfrachttransport in Bern, der Bureaux zur Veröffentlichung der Zolltarife, zur Regelung der Zuckerproduktion und zur Bekämpfung des Sklavenhandels in Brüssel dient der Staat, in welchem das Bureau seinen Sitz hat. »Der Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird beauftragt, das durch Art. 57 des internationalen Uebereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkekr errichtete Zentralamt zu organisieren und seine Geschäftsführung zu überwachen. Der Sitz dieses Amtes soll Bern sein [3]). Aehnliche Artikel finden sich gleichfalls in den anderen Vereinbarungen; der Staat [4]) tritt als Mandatar der Verein-

1) Die Schweiz im 19. Jahrhundert, Bd. I, S. 576.
2) Sowohl der Abteilung für Telegraphie, wie der der Radiotelegraphie.
3) Art. 1 des II. Reglements betr. die Errichtung eines Zentralamtes.
4) Man ist leicht geneigt, aus der Fassung des eben angeführten Artikels

regierungen auf und hat gewöhnlich folgende formelle Pflichten, als reine Aufsichtsbehörde, zu erfüllen, welche er wiederum einem seiner Organe zur Ausübung delegiert:

a) Er richtet auf Grund der Regeln, die in der Vereinbarung enthalten sind, das Bureau ein und erläßt genaue Bestimmungen über seine Befugnisse und den Gang seiner Geschäfte.

b) Er ernennt und entläßt die Beamten, die seiner Disziplinargewalt unterliegen und gewährt ihnen die notwendigen Mittel im voraus.

c) Er beaufsichtigt die Tätigkeit des internationalen Bureaus und dessen Verkehr mit den Mitgliedern des allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereins, deshalb unterliegen seiner Kenntnisnahme oder seiner Bestätigung:

1. Die Reglements über die Geschäftsführung und die Instruktionen für den Kanzleidienst.
2. Das Budget des Bureaus.
3. Die verschiedensten dienstlichen Angelegenheiten der Beamten.
4. Der Jahresbericht[1]).

---

zu entnehmen, daß nicht die Schweiz, sondern „der Bundesrat der schweizerischen Eidgenossenschaft" der Beauftragte sei. Das liegt aber an der nachlässigen Ausdrucksweise vieler Vereinbarungen, welche sich direkt an Individuen oder Staatsorgane richtet. Die Vereinbarung eines Staates mit einem andern Staat ist unfähig Staatsorgane zu verpflichten, denn „der Völkerrechtssatz regelt ja nur die Beziehungen des Staates als Totalität zu seinesgleichen". (Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 121).

1) So erließ z. B. der Bundesrat am 1. Januar 1893 „pour bien déliminer les attributions des Bureaux internationaux de la propriété intellectuelle et pour assurer le fonctionnement de son propre controle", folgende Verordnung: (Organisation et fonctionnement du bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle 1884—1897, Berne 1897, p. 4 s.).

„Le Conseil fédéral de la Confédération suisse, considerant que le moment est venu d'organiser définitivement les Bureaux internationaux de la propriété intellectuelle et de les placer sur des bases analogues à celles qui régissent les autres offices de même nature existant à Berne, arrête:

Article Premier.

La haute surveillance appartenant au Conseil fédéral sur les Bureaux internationaux pour la Protection industrielle, littéraire et artistique est exercée, sous réserve des prescriptions du présent arreté, par le Département fédéral des Affaires, étrangères, Division politique". (Diese Funktion ist später dem Justizdepartement übertragen worden).

## § 9.

## Die internationalen Kommissionen.

Die Vereine für die internationale Erdmessung, für Maß und Gewicht, der Verein zur Regelung der Zuckerproduktion und der

Article 2.

„Les deux Bureaux, dont le siège est à Berne, ont le personnel suivant:

Un directeur, un secrétaire général, deux secrétaires chargés l'un du service de la propriété industrielle et l'autre du service de la protection littéraire et artistique; un préposé à l'enregistrement des marques de fabrique et de commerce, un régistrateur-expéditionaire et un concierge.

Chaque fonctionnaire pourra être appelé à travailler pour l'un ou pour l'autre des deux services.

Article 3.

Sont applicables par analogie aux Bureaux susdésignés les articles 3, 4, et 5 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 7. décembre 1885, concernant les Bureaux internationaux des postes et des télégraphes.

Article 4.

Le présent arrêté entrera en vigueur le 1. janvier 1893. Der Text der oben erwähnten Verordnung hat folgenden Wortlaut:

Article 3.

Les Bureaux internationaux soumettront au Département des Postes et des Chemins de fer les objets suivants:

a) Les règlements concernant la marche des affaires et les instructions pour a chancellerie.

b) Le budget des recettes et des dépenses.

c) La nomination, la révocation et le traitement de leurs fonctionnaires et employés à titre définitif.

d) Les indemnités pour frais de voyage de service.

e) Les demandes de congé.

f) Les mandats de payement sur la caisse fédérale.

g) Le rapport de gestion.

h) Les voyages d'office des directeurs et du personnel du Bureau.

i) L'emploi d'aides provisoires et leurs traitements, en tant que leurs occupations dureraient plus de six mois.

k) Les contrats pour loyers et leur dénonciation.

Les objets prévus sous litt. a à d doivent être soumis par le Département à la décision du Conseil fédéral.

Les autres objets énumérés sous litt. e à k rentrent dans la compétence du Département.

Les demandes de congé (litt. e) sont traitées comme suit:

Les directeurs ont une compétence de deux semaines pour le personnel des Bureaux. Ils n'ont eux-mêmes pas besoin d'autorisation pour s'absenter jusqu'à huit jours.

Les congés jusqu'à quatre semaines, sont accordés par le Departement; ceux d'une plus longue durée devront être demandés au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral peut aussi exiger que les Bureaux internationaux lui soumettent d'autres objets.

für öffentliche Hygiene haben besondere, von der Territorialgewalt unabhängige, kollegiale Behörden geschaffen, denen außer anderen Funktionen auch die Oberaufsicht über das internationale Bureau anvertraut wurde und deren Glieder entweder von den internationalen Konferenzen gewählt, oder aber von den Mitgliedstaaten ernannt werden. »Dieser Typus der Organisation, sagt Poinsard, erscheint als der geeignetste für die internationalen Bureaux, weil er sie vollständig der ausschließlichen Gewalt des einen zur Union gehörenden Staates entzieht«[1]).

A. Die ständige Kommission des Vereins der internationalen Erdmessung bestand anfangs aus 7, dann 9, 11 und 13 von der Generalkonferenz aus der Zahl der Delegierten gewählten Mitgliedern und war in der Zeit zwischen zwei Konferenzen »das oberste Organ der Gradmessung«[2]). In ihren Händen lag die Geschäftsleitung des Vereins, sie begutachtete die Arbeiten des Zentralamts und hatte die Aufgabe, obgleich sie nicht aus Vertretern aller Staaten bestand, auf die richtige Ausführung der Beschlüsse der Generalversammlung in den einzelnen Ländern acht zu geben. Selbst faßte sie ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit, gleichgültig ob wissenschaftliche oder geschäftliche Fragen ihrer Entscheidung unterlagen. 1895 wurde die ständige Kommission, hauptsächlich auf Wunsch Frankreichs, aufgelöst. Sie übergab »nach erfolgter Ratifikation der neuen Uebereinkunft durch die Regierungen ihre Geschäfte dem neuen

---

Article 4.

Les dispositions des articles 37 et 38 de la loi fédéral du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération (RO., II, 145) et de l'article 5 de la loi du 2 août 1873 concernants les traitements des fonctionnaires fédéraux (R.O., XI, 283), ainsi que le règlement du Conseil fédéral du 20 mai 1874 sur l'incompatibilité d'autres fonctions ou vocations avec les emplois fédéraux (R.O., XI, 543), sont du reste aussi valables pour tous les fonctionnaires des Bureaux internationaux.

Article 5.

En ce qui concerne l'assurance sur la vie et la Caisse de secours, les dispositions des arrêtés du Conseil fédéral du 27 août 1878 et du 20 mai 1881 (R.O., I, 347) sont reservées.

1) Le droit international au XX siècle. Paris 1907, p. 50.

2) Décisions organiques de la Conférence générale de 1864 concernant la commission permanente. Comptes rendus des séances de la huitième Conférence générale. Berlin 1887, p. XVII s.

Präsidium der Konferenz«[1]), welches aus dem Präsidenten, dem Vize-Präsidenten, dem ständigen Sekretär und dem Direktor des Zentralbureaus besteht. Neben dem Präsidium wurde eine »beratende permanente Kommission«, die aus je einem Delegierten der beteiligten Staaten gebildet wird, eingesetzt. Ihre »Beschlüsse erfordern zu ihrer Gültigkeit, daß mindestens ein Drittel ihrer Mitglieder in der vom Präsidium festgestellten Frist ihr schriftliches Votum eingesendet haben«.[2])

B. Das internationale Komitee der Maße und Gewichte besteht aus 14 Mitgliedern[3]) »die sämtlich verschiedenen Staaten angehören müssen«[4]), und von der Konferenz, »die wenigstens alle sechs Jahre in Paris zusammentritt«, gewählt werden. »Die Abstimmungen des Komitees geschehen durch absolute Majorität.« (Art. 12 des Reglements.)

C. Die ständige Zuckerkommission setzt sich aus je einem ernannten Vertreter der Mitgliedstaaten zusammen, deren Haupttätigkeit in der Ueberwachung der Ausführung der Brüsseler Vereinbarung besteht. In folgenden, ausdrücklich bestimmten Fällen entscheidet sie durch Mehrheitsbeschluß[5]), der für die Mitgliedstaaten bindend ist:

a) die Kommission stellt fest, ob einer von den in Art. 6 genannten Vereinsstaaten: Italien oder Schweden Zucker ausführt. Die Rechtsfolge einer solchen Feststellung würde sein, daß diese Staaten spätestens innerhalb eines Jahres, ihre Gesetzgebung über die Behandlung des Zuckers mit den Bestimmungen der Vereinbarung in Einklang bringen müßten (Art. 7 Abs. 2).

b) Die Kommission berechnet die Höhe der Zuckerprämien in den nicht zum Verbande gehörenden Staaten, behufs Anwendung der Strafklausel (Art. 7 Abs. 10).

1) Neue Uebereinkunft der internationalen Erdmessung, 1895.

2) Art. 11, Abs. 4, der Uebereinkunft von 1895. Die Angaben von Politis, L'Union internationale des sucres. Paris 1904, p. 6, sind unrichtig.

3) Comité international des poids et mesures. Rapports aux gouvernements 1876—1909.

4) Art. 8 des II. Reglements.

5) Die Staaten haben das Recht, Berufung gegen eine Kommissionsentscheidung einzulegen und eine neue Beschlußfassung der Kommission zu beantragen. Diese erlangt spätestens zwei Monate, nachdem sie gefällt ist, bindende Kraft.

c) Die Kommission entscheidet über die Zulassung neuer Staaten und d) über Ausscheidung von Verbandsstaaten in der Zeit zwischen dem 1. September 1911—1. September 1913[1]).

e) Die Kommission organisiert und leitet das ihr beigegebene permanente Bureau, bestimmt sein Budget und verteilt die Ausgaben auf die Mitgliedsstaaten.

D. Das internationale Sanitätskomitee. Die Einsetzung eines Komitees zur Ueberwachung der Tätigkeit des durch Art. 189[2]) der Vereinbarung vom 3. Dezember 1903 vorgesehenen internationalen Sanitätsamtes, erfolgte durch den Art. 2 des »arrangement international signé à Romane le 9 décembre 1907 pour la création à Paris d'un office central d'hygiène publique«[3]). Im Komitee, welches wenigstens alle Jahre zusammentreten muß, ist jeder Mitgliedsstaat durch einen von ihm ernannten Delegierten vertreten.

Eine eigenartige Entwicklung haben die internationalen Sanitätskommissionen: der »Conseil supérieur de santé de Constantinople« und der »Conseil maritime et quarantenaire d'Egypte« durchgemacht. Der von Mohamed II. 1838[4]) organisierte oberste Gesundheitsrat war national türkisch und die ihm im Nebenamt zugeordneten 5 Konsulatsbeamten Englands, Oesterreichs, Sardiniens, Preußens und Rußlands dienten hauptsächlich zur Ermöglichung der Gebührenerhebung auf nichttürkischen Schiffen zum Zwecke der Instandhaltung der öffentlichen Gesundheits-

1) Toutefois, il sera loisible à chacun d'entre eux de se retirer de la Convention à partir du 1er Septembre 1911, moyennant préavis d'un an, si, dans la dernière réunion tenue avant le 1er Septembre 1910, la Commission permanente a, par un vote de majorité, décidé que les circonstances commendent de laisser cette faculté aux Etats contractants. Acte additionel à la Convention du 5 mars 1902, signé le 28 août 1907.

2) „La Conférence ayant pris acte des conclusions ci-annexées de sa Commission des voies et moyen sur la création d'un office sanitaire internationale à Paris, le gouvernement français saisira, quand il le jugera opportun, de propositions à cet effet, par la voie diplomatique, les Etats representés à la Conférence.

3) Fauchille irrt, indem er zwei in Paris domizilierte Zentralämter: das „office international de santé" und das „Office international d'hygiène public" aufzählt, vielmehr sind sie einander identisch. Die Begründung des unter der Bezeichnung office international de santé im Dezember 1903 vorgesehenen Amtes ist erst am 1. Januar 1909 unter dem Namen „office international d'hygiène public" erfolgt. Bonfils-Fauchille, p. 546.

4) Noradounghian: Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman t. II, p. 271. et 242. 1900.

einrichtungen[1]). Dank den Bemühungen der Gesandtschaften erstarkten allmählich die Kompetenzen der auswärtigen Mitglieder des Konseils, sie teilten diesen in Kommissionen ein und erhielten das Recht der Kontrolle über die Finanzverwaltung. Durch die Bestimmungen der Konferenzen von Venedig (1892), Dresden (1893) und Paris (1894, 1897) bekam die Behörde Mohamed II. einen immer ausgesprocheneren internationalen Charakter, die die Konferenz vom 3. Dezember 1903 noch erweiterte. Das aus 8 Personen bestehende türkische Element wurde auf die Hälfte reduziert[2]), die Zahl der auswärtigen Mitglieder vermehrt, das bereits 1894 vorgesehene Komitee, welches aus dem Schoße des Konseils hervorgeht, bestätigt und die Einsetzung eines Konsulargerichts, welches über Streitigkeiten zwischen Konseil-Komitee einerseits und türkischen Behörden andererseits entscheidet, beschlossen.

Der Gesundheitsrat und das ihm unterstellte Komitee sorgt für die Ausführung der durch die Pariser Vereinbarung vom 3. Dezember 1903 bestimmten Maßnahmen zur Verhütung der Pest und Cholera innerhalb der Türkei, insbesondere an der türkisch-persischen Grenze und überwacht den Schiffahrtsverkehr, vor allen Dingen die Pilgerfahrten, auf dem roten Meere und dem persischen Golfe durch Errichtung verschiedener Sanitätsstationen[3]). »Les décisions du conseil supérieur de santé prise à la majorité des membres qui le composent ont un caractère exécutoire, sans autre recours«[4]). Auf denselben Grundzügen beruht die Entwicklung, Zusammensetzung und Tätigkeit des bereits 1820 von Mehemet Aly begründeten »Conseil maritime et quarantenaire d'Egypte«[5]), des 1792 in Tanger errichteten »Conseil sanitaire international«[6]) und des internationalen

1) Proust, La défence de l'Europe contre la choléra, Paris 1892, p. 339 ss.

2) Die Türkei war auf der Konferenz nicht vertreten. Les gouvernements signataires seront chargés d'intervenir auprès du gouvernement ottoman pour obtenir son accession (aus dem Art. 170 der Vereinbarung).

3) Rapmund, Das öffentliche Gesundheitswesen. Leipzig 1901, S. 128. Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, dritte Abt., Bd. VI.

4) Art. 170 der Vereinbarung vom 3. Dezember 1903.

5) Goebel, Der internationale Gesundheitsrat in Alexandrien. Deutsche med. Wochenschr. N. 32, 1900.

6) Die Verhältnisse des Tanger Konseils sind durch die Pariser Vereinbarung von 1903 nicht berührt worden. Der Art. 176 beschränkt sich darauf, „d'appeler de nouveau l'attention du Conseil d'appliquer les stipulations des conventions

Konseils in Teheran. Wir erwähnen hier kurz diese alten, innerhalb ihres lokal fixierten Geltungsbereichs mit Polizei- und Strafgewalt ausgestatteten Sanitätskommissionen deshalb, weil Anzeichen einer Angliederung an den internationalen Verein für öffentliche Hygiene vorhanden sind. Erreicht wird sie aber noch nicht dadurch, daß die Kompetenzen dieser Behörden auf derselben Konferenz geordnet werden und dem internationalen Amt für öffentliche Hygiene die Befugnis eingeräumt ist »in unmittelbaren Verkehr mit den Sanitätskonseils zu treten«[1]). Es wäre auch wünschenswert, daß sie dem Komitee in Paris, welches zur Ueberwachung und Leitung des internationalen Amtes geschaffen ist, unterstellt würden. Durch diese Zentralisierung wäre eine gleichmäßige Umfassung dieser weit zerstreuten Quarantänestationen erreicht, eine zusammenfassende Bearbeitung ihrer Leistungen erleichtert und der Förderung und Hebung des öffentlichen Gesundheitswesens außerhalb Europas, um dieses vor den fremden Volksseuchen: der Pest, der Cholera und dem gelben Fieber zu bewahren, ein guter Dienst geleistet.

## § 10.

### Das Schiedsgericht.

Für das Gebiet des Weltpostvereins haben die Staaten sich verpflichtet, gewisse Rechtsfragen einem Schiedsgericht zu überlassen und somit das Prinzip der obligatorischen Gerichtsbarkeit als rechtlich bindend für das internationale Postwesen anerkannt[2]), während

---

sanitaires. Ueber seine völlige Ohnmacht vgl. Protocoles et comptes rendus de la Conférence d'Algéciras 1906 p. 171. „L'Europe réunie en conseil n'a pu réussir à obtenir le balayage du marché, d'ont l'état de saleté repoussant est le signe quotidien de l'impuissance du conseil sanitaire". — Der Sanitätsrat in Bukarest ist der europäischen Donaukommission unterstellt.

1) „L'office correspond directement avec les conseils sanitaires." Statuts organique de l'office int. d'hygiène. Art. 2, Abs. 3.

2) 1. En cas de dissentiment entre deux, au plusieurs membres de l'Union, rélativement à l'interprétation de la présente Convention ou à la responsabilité dérivant pour une Administration, de l'application de ladite Convention, la question en litige est reglée par jugement arbitral. A cet effet, chacune des Administrations en cause choisit un autre membre de l'Union qui n'est pas directement interessé dans l'affaire. 2. La décision des arbitres est donnée à la majorité absolue des voix. — En cas de partage des voix, les arbitres choisissent . . . une autre Administration. Article 23 de la Convention principale conclue à Rome le 26 mai 1906. Berne 1906.

im Verein für Radiotelegraphie [1]) und im Eisenbahnfrachtverein dieses nur fakultativ ist. Schiedsrichter sind zwei unbeteiligte Post- und Telegraphenverwaltungen und der Direktor des internationalen Zentralamts für den Eisenbahnfrachttransport, dem es gestattet ist, das »Gutachten zweier vom schweizerischen Bundesrat zu bezeichnenden Sachverständigen, einzuholen«.

## § 11.

### c) Die Aufbringung der Kosten.

Die Kosten zur Bestreitung der gemeinsamen Verwaltung werden auf die einzelnen Staaten nach Maßgabe des Nutzens, welchen die Mitglieder von dem Bestehen der Behörden erwarten, umgelegt, wobei das Budget durch einen Höchstbetrag limitiert ist [2]). Die Art der Verteilung der Beträge ist in den völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen in der Hauptsache dieselbe, jedoch ist zwischen schwankenden Beträgen und festen Zuschüssen zu unterscheiden. Diese finden sich in den Vereinen der internationalen Erdmessung, für Maß und Gewicht, für Hygiene, und mit einer Einschränkung, im Verein zur Veröffentlichung der Zolltarife. Der jährliche Voranschlag darf hier 125000 Franken nicht übersteigen. »Um die Beitragspflicht der Vertragsstaaten in billiger Weise bestimmen zu können, werden dieselben je nach der Bedeutung ihres Handels in sechs Klassen eingeteilt, deren Verhältnis zueinander durch eine bestimmte Zahl von Einheiten ausgedrückt wird« [3]). Der Direktor des internationalen Zolltarifbureaus hat das Recht unter der Bedingung der Zustimmung [4]) des belgischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten, die im Vorjahre nicht ausgegebenen Summen den laufenden Einnahmen zuzurechnen [5]). In allen anderen

1) Deutschland hatte nach dem Muster des Weltpostvereins ein obligatorisches Schiedsgericht vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde aber von der Konferenz abgelehnt „car les questions litigeuses, qui pourraient se produire dans le service radiotélégraphique sont d'une nature plus délicate que celles qui se produisent dans le service postale". Documents de la Conférence radiotélégraphique p. 87. Berlin 1906.

2) Bis auf das, übrigens sehr geringe, Budget des internationalen Bureaus des Zuckerverbandes.

3) Art. 9 der Vereinbarung.

4) L'approbation.

5) Kazansky, Internationales Bureau für die Veröffentlichung der Zolltarife. Jahrbuch der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft, Bd. II, S. 646.

allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen, werden die Ausgaben durch Matrikularbeiträge der Staaten gedeckt. Kazansky rügt die rohe und oft unzweckmäßige Form der Verteilung der Kosten, die sich aus der internationalen Verwaltung ergeben, auf die einzelnen Staaten[1]; und es ist allerdings schwer einzusehen, in welcher Beziehung die Kopfzahl der Bevölkerung eines Landes zu der Ausmessung des Erdballs[2] oder zu den Bestrebungen zur Vereinheitlichung von Maß und Gewicht steht[3]. Aber dieses Umlageverfahren entspricht durchaus der Natur einer so losen Staatenverbindung wie sie die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine darstellen. Bei dem geringen Erfordernis an finanziellen Mitteln, die aus den Beiträgen der einzelnen Staaten fließen — selbst wenn sie nach ungerechten Grundsätzen verteilt werden — darf man sich mit dieser Art der Finanzwirtschaft begnügen, wenn auch Veredelungsbestrebungen nicht schlechthin abzuweisen sind[4].

Diese Summen, welche fast ausschließlich dem Unterhalt der internationalen Bureaux dienen, sind, sowohl nach der Art ihrer Verteilung auf die einzelnen Mitglieder, als auch in der Beschränkung durch einen Maximalbetrag, über den hinaus das Bureau nicht verfügen darf, in der Vereinbarung festgesetzt. Die Leistungspflicht der Vertragsstaaten ist nach verschiedenen Gesichtspunkten normiert. Außer in den oben genannten drei Vereinen gruppieren sich die Staaten nach ihrem freien Ermessen in Klassen, die in verschiedenem Verhältnis beisteuern[5]. Das internationale Bureau ist befugt, die auf einen jeden Staat entfallende, jährlich wechselnde, Summe festzustellen, was — da die Grundsätze des Umlageverfahrens bestimmt — auf ein bloßes Rechenexempel hinausläuft; zudem

1) Kazansky, I str. 415.

2) Neue Uebereinkunft der internationalen Erdmessung. Art. 9: Die Festsetzung der Beiträge geschieht auf folgenden Abstufungen. a) Staaten mit einer Bevölkerung bis zu 5 Millionen zahlen 800 Mark (oder nahezu 1000 Francs) jährlich u. s. f.

3) In diesem Verein gelten die im Gothaer Almanach angeführten Bevölkerungsziffern als Basis zur Verteilung. Rapport spécial financier sur les exercices de 1903 et 1904, p. 6.

4) So wurde auf der Berliner Radiotelegraphenkonferenz von 1906 der Vorschlag gemacht, die Beiträge nach der Anzahl der Funkenstationen zu regeln, fand aber keine Billigung.

5) Vergl. unten § 18.

darf das Mitglied gegen den ihm zugefallenen Betrag protestieren. Die für das Bureau notwendigen Mittel werden gewöhnlich von dem Staate, der die Oberaufsicht führt und in welchem es seinen Sitz hat, vorgestreckt oder aber von den Regierungen an einer Bank eingezahlt und vom Direktor nach Bedarf erhoben. Durchblättert man die Jahresberichte der Bureaux oder Komitees an die Staaten, die über ihre Tätigkeit überhaupt und speziell über den Verbleib der Gelder kurz Rechenschaft ablegen und den Voranschlag nominieren, so gewinnt man nicht allzu schwer den Eindruck, daß Staaten schlechtere Zahler sind als Privatpersonen[1]). Die Rückstände einzelner südamerikanischer Republiken steigen zuweilen recht hoch und der in einzelnen Vereinen festgesetzte Termin zur Einzahlung der Beiträge bleibt auch von europäischen Staaten manchmal unbeachtet[2]). Es ist deshalb zu bedauern, daß, bei der heiklen Natur der Verhältnisse, die Einführung eines Zwangsverfahrens zur Eintreibung der Schulden kaum möglich erscheint, da die Staaten sich nicht entschließen werden, wegen einer an sich

---

1) Jahresbericht des internationalen Bureaus für Veröffentlichung der Zolltarife, 1895: „Obwohl noch einige der beteiligten Regierungen mit ihren Beiträgen für ein oder sogar mehrere Jahrgänge im Rückstand sind, so kann die Finanzlage des Bureaus unstreitig als befriedigend angesehen werden". 1896 „Vorstehende Ziffern lassen einige Verspätung in der Begleichung der auf das sechste Rechnungsjahr entfallenden Beiträge erkennen, und diese Verspätung wird noch fühlbarer hinsichtlich der bis zum heutigen für den laufenden Jahrgang eingezahlten Gelder. Die vereinigten Regierungen würden einen neuen Beweis von dem Wohlwollen, das sie dem gemeinsamen Unternehmen entgegenbringen, ablegen, wenn sie für die Zahlung der Jahresbeiträge die in der Konvention vom 5. Juli 1890 festgestellten Termine, welche bis zum letzten Jahre im allgemeinen beobachtet worden sind, innehalten wollten." 1897 „Es ist uns angenehm, konstatieren zu können, daß die Beträge regelmäßiger als früher eingelaufen sind". Bureau international pour la publication des Tarifs douaniers. R a p p o r t sur le septième exercice. Bruxelles 1898.

2) „Mais nous ne voulons pas terminer ces considérations, sans appeler la bienveillante attention des Hauts Gouvernements contractants sur une question importante et, pour ainsi dire, vitale pour le bon fonctionnement de notre Bureau international. L'article 10 de la Convention établit que: „Les sommes représentant la part contributive de chacun des Etats contractants seront versées, au commencement de chaque année, à la Caisse des Dépôts et Consignations à Paris . . . ." Or, on peut constater par ce Rapport, comme ainsi par les Rapports précédents, que les versements sont é c h e l o n n é s t o u t l e l o n g de l'année". Comité int. des poids et mesures. Rapport spécial financier sur les exercices de 1905/6, p. 3.

geringfügigen Unregelmäßigkeit, die aber den geordneten Gang des Unternehmens wesentlich stört, zu — objektiv durchaus gerechtfertigten — Repressalien zu greifen. Nun hat der internationale Verein für Maß und Gewicht eine Einrichtung getroffen, die Nachachtung verdient. Die Generalkonferenz von 1889 hat bestimmt, daß diejenigen Staaten, welche während einer Periode vor drei Jahren ihren Geldverpflichtungen fortlaufend nicht nachkommen, den Anspruch auf die Dienste des Bureaus verlieren und bei der nächsten Kostenverteilung nicht in Anschlag zu bringen sind. Diese Maßregel ist bereits häufig zur Anwendung gekommen[1]) und hat der Türkei, als sie von dem ihr drohenden Ausschluß hörte, Anlaß gegeben aus dem Verein auszutreten. Bezahlt der im Rückstande sich befindende Staat seine Schulden, so tritt er damit unmittelbar in seine bis dahin ruhenden Mitgliedschaftsrechte und bedarf keiner vorhergehenden Beitrittserklärung.

## III. Kapitel.

## Begründung und Auflösung der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine.

### § 12.

Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine werden durch eine von den Staaten wechselseitig ausgesprochene Willenserklärung gleichen Inhalts, welche — wie der diplomatische Sprachgebrauch gewöhnlich sagt — in einer »Konvention« oder einem »Vertrage« niedergelegt wird, begründet. Es ist das Verdienst der Völkerrechtswissenschaft, eine genaue Unterscheidung zwischen Vertrag und Vereinbarung durchgeführt zu haben. »Die Verein-

1) Nous constatons d'abord avec reconnaissance que les arriérés qui s'étaient produits sur les contributions des exercices précédents, jusqu'à la fin de 1901, sont rentrés pendant le cours de l'année 1902, à l'exception toutefois de ceux de:

La Confédération Argentine pour les années 1899—1901, avec un total de 2842 fr.

Le Pérou pour les années 1897—1901, avec un total de 3541 fr., et en faisant abstraction de ceux du Vénézuéla, qui a cessé de verser ses contributions depuis 1885.

Conformément aux décisions de la première Conférence générale, nous sommes en conséquenses obligés de ne pas tenir compte, dans le calcul des parts contributives pour l'exercice prochain, de la Confédération Argentine, du Pérou et du Vénézuéla. Rapport a. a. O. sur les exercices de 1902 et 1903 p. 1.

barung«, sagt Triepel, »ist im Staaten- ebenso wie im Individualverkehr die Form, unter der sich mehrere Subjekte zur Erreichung eines ihre gleichartigen oder gemeinsamen Interessen gleichmäßig befriedigenden Erfolges verbinden. Vor allem ist sie hier wie dort die Form der Vereins- und Verbandsgründung. Das Uebereinkommen unabhängiger Staaten zu einem sogenannten Verwaltungsverein . . . . . ist Vereinbarung, nicht Vertrag«. »Während der Vertrag der Erfüllung entgegengesetzter Interessen dienen soll, ist die Vereinbarung bestimmt, gemeinsame oder gleiche Interessen zu befriedigen« [1]). Nun ist es gerade das Gefühl der Gemeinschaft, welches aufs deutlichste innerhalb der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine hervortritt. Als Beispiel diene der Artikel 1 der Weltpostvereinbarung: »Die am gegenwärtigen Vertrage Teilnehmenden sowie die demselben später beitretenden Länder bilden für den gegenseitigen Austausch der Korrespondenzen zwischen ihren Postanstalten ein einziges Postgebiet, welches den Namen Weltpostverein führt«. Es ist deshalb durchaus richtig, wenn Ullmann [2]) sagt: »Die meisten Interessen, welche den Gegenstand staatlicher Verwaltung bilden, hätten sich innerhalb der Gemeinschaft der zivilisierten Staaten geradezu zu solidarischen und somit zu internationalen Interessen ausgebildet«. All diesen gemeinsamen Interessen kann aber naturgemäß besser — und das ist ein weiteres Kennzeichen der Vereinbarung — durch Konventionen, die zwischen einer großen Anzahl von Staaten abgeschlossen sind, genügt werden, als auf dem Wege der Individualvereinbarung. »Die völkerrechtliche Vereinbarung ist im Gegensatz zum Vertrage pluralistisch nicht dualistisch angelegt, sie ist begrifflich nicht auf das Zweiparteienverhältnis beschränkt, sondern es kann der Idee nach eine unbeschränkte Zahl von Staaten an ihr Teil nehmen« [3]). Wie groß nun der Wunsch der Kontrahenten gewesen ist, Vereine ins Leben zu rufen, die Weltinteressen dienen, geht am besten aus der in den Vereinbarungen enthaltenen Akzessionsklausel hervor:

1) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht. S. 68 und S. 53. Leipzig 1899. Vgl. auch Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. Tübingen 1905, S. 206.

2) Völkerrecht, S. 252. 1898.

3) Triepel a. a. O. S. 69, Anmerkung 1.

»Den Staaten«, heißt es z. B. im Art. 18 der internationalen Telegraphenvereinbarung von St. Petersburg, »die am gegenwärtigen Vertrage nicht teilgenommen haben, wird auf ihr Verlangen der Beitritt gestattet«. Wenn auch in Wahrheit kein einziger Verwaltungsverein sich über die ganze Welt erstreckt, so kommt rechtlich ihr allgemeiner Charakter durch die einem jeden Staate eröffnete Möglichkeit zum Beitritt unzweideutig zum Ausdruck. Allerdings knüpfen die Vereinbarungen den Beitritt an die Erfüllung gewisser Bedingungen und Formalitäten: der Weltpost-, Telegraphen- und Funkentelegraphenverein, der Verein für Maß und Gewicht, der des industriellen Urheberrechts, der Verein zur Veröffentlichung der Zolltarife und der Verein für die öffentliche Hygiene, verlangen nur eine offizielle Beitrittserklärung [1]). Der Verein zum Schutze des literarischen Urheberrechts gestattet den Beitritt derjenigen Länder, »welche für ihr Gebiet den gesetzlichen Schutz der den Gegenstand dieser Uebereinkunft bildenden Rechte gewährleisten«. Im Verein für den Eisenbahnfrachttransport unterliegt der Antrag zum Beitritt der Zustimmung der Konferenz, in dem des Zuckers, der der internationalen Kommission. Die Brüsseler Antisklavereiakte bestimmt in dem Art. 98: »Den Mächten, welche die gegenwärtige Generalakte nicht unterzeichnet haben, kann gestattet werden, derselben beizutreten. Die Signatarmächte behalten sich das Recht vor, für diesen Beitritt diejenigen Bedingungen zu stellen, welche sie für erforderlich erachten sollten« [2]). Auch diese Einschränkung widerspricht nicht dem allgemeinen Charakter der völkerrechtlichen Verwaltungsvereine. Grenzenlose Freiheit ist etwas rechtlich nicht Faßbares. Es ist zu billigen, daß die Vereine bestrebt sind, Mittel zu finden, unreife Elemente von sich fernhalten zu können, die ihnen keinen Nutzen bringen könnten, sondern sie den unliebsamsten Zufälligkeiten aussetzen würden. Die Folge des Beitritts ist die Teilnahme an allen Vorteilen, und die Unterwerfung unter die verpflichtenden Bestimmungen der Vereinbarung.

1) „Les Gouvernements qui n'ont pas signé le présent arrangement sont admis à y adhérer sur leur demande. Cette adhésion sera notifiée par la voie diplomatique au gouvernement royal d'Italie, et par celui-ci aux autres gouvernements contractants". Article 6 de l'arrangement international signé à Rome le 9 décembre 1907 pour la création à Paris d'un office international d'hygiène publique.

2) Fleischmann, S. 245.

Juristisch ist wohl die Akzessionsklausel als der eine Teil der Handlung aufzufassen, die hier Vereinbarung genannt wird, während den zweiten Teil die Beitrittserklärung bildet. Die vorgesehenen Formalitäten, wie die Mitteilung über den Beitritt an die Regierungen, dienen zur Feststellung der erfolgten Bildung des Gemeinwillens.

In direkter Verbindung mit der Freiheit des Eintritts steht das Rücktrittsrecht der Staaten, das unter Einhaltung einer bestimmten Kündigungsfrist, gewöhnlich eines Jahres, jedem Mitgliede eingeräumt ist[1]). So z. B. Art. 18 der Vereinbarung zum Schutze des gewerblichen Eigentums: »Die vorliegende Uebereinkunft soll innerhalb eines Monats nach Austausch der Ratifikationen in Wirksamkeit treten und auf unbestimmte Zeit bis nach Ablauf eines Jahres vom Tage der erfolgten Kündigung in Kraft bleiben.

Diese Kündigung ist an die mit der Empfangnahme der Beitrittserklärungen beauftragte Regierung zu richten. Sie erstreckt ihre Wirkung nur auf den Staat, welcher sie ausspricht; für die übrigen vertragschließenden Teile bleibt die Uebereinkunft wirksam«.

Der Ausschluß eines Mitglieds ist in den Satzungen der Vereine nicht vorgesehen. Nur der Verein für Maß und Gewicht bestimmte auf seiner Konferenz von 1889, daß diejenigen Staaten, welche in einer Periode von drei Jahren ihrer Beitragspflicht nicht genügten, das Recht, die Dienste des Bureaus in Anspruch zu nehmen, verlören, und beim jährlichen Kostenvoranschlag nicht berücksichtigt werden würden. Dieser Beschluß fand aber keine Aufnahme in der Vereinbarung und könnte, wegen seiner unpräzisen Fassung, auch als zeitweiliger Ausschluß fahrlässiger Mitglieder gedeutet werden. Jedenfalls gebührt dieser Einrichtung, die mit der Ein- und Austrittsfreiheit der Staaten in enger Verwandtschaft steht, eine weitere Ausgestaltung, wobei aber diese Befugnis nicht, wie im metrischen Verein, dem internationalen

1) Der geodätische Verein und der für Maß und Gewicht haben keine Bestimmungen über den Austritt von Mitgliedern getroffen. In diesen Vereinen ist also die einseitige Rücktrittserklärung nicht zulässig, sondern ein Ausscheiden nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten möglich.

Komitee, sondern der Generalversammlung vorbehalten bleiben müßte [1]).

So finden wir bei den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen die bemerkenswerte Tatsache, daß das Anwendungsgebiet ihrer Rechtssätze sowohl sich erweitern, wie auch sich einzuengen vermag, für einen Teil der Mitglieder außer Kraft gesetzt werden kann, ohne deshalb für den anderen zu verschwinden. Institute, die Weltinteressen dienen, dürfen nicht auf eine bestimmte Zeit geschaffen oder ihre Existenz von dem Ermessen eines einzelnen Staates abhängig gemacht werden. »Die internationalen Verwaltungsgemeinschaften sind dauernde Vereinigungen einer nicht geschlossenen Staatengruppe.« [2]) Die früheren »ewigen Verträge« sind den Vereinbarungen auf unbestimmte Zeit gewichen [3]). »La présente Convention sera mise à exécution le 1er octobre 1907 et demeurera en vigueur un temps indéterminé«, lautet der Art. 28 der jetzt geltenden Fassung der Weltpostvereinbarung [4]). Hier ist an der gewollten Kontinuität der objektiven internationalen Rechtsordnung, trotz der vielfachen Veränderungen, Zusätze und Kürzungen nicht zu zweifeln. Eine Revision des Vertrags ist kein »neuer Staatsvertrag« [5]), der an die Stelle des alten tritt, sondern es ist eine und dieselbe Vereinbarung, welche, wie von Anfang an bestimmt, periodischen Durchsichten unterworfen wird. Aber auch in den Vereinbarungen, die nur befristet [6]) geschlossen sind, bleibt der internationale Verein, trotz des Wechsels seiner Rechtsordnung kontinuierlich und identisch. Seine Kontinuität und Identität tritt äußerlich in der Kontinuität seiner Aufgaben und Verwaltungsmaßnahmen, in der Kontinuität seiner Verwaltungseinrichtungen, Bureaux und seines Organ- und Beamtenapparates hervor [7]). Daß die

1) Kazansky, I str. 231.

2) v. Liszt, S. 151.

3) „Die Ewigkeit der Verträge ist ebenso unsinnig wie die Ewigkeit der Verfassungen“ (Bluntschli).

4) Convention conclue à Rome le 26 mai 1906 p. 19. Berne 1906.

5) Dieses nimmt Kaufmann an, die Rechtskraft des internationalen Rechtes S. 56, Stuttgart 1896. Auch Jellinek, Staatslehre, S. 741.

6) Auf Zeit geschlossen sind die Vereinbarungen der Vereine: zur Veröffentlichung der Zolltarife auf 7 Jahre, des Eisenbahnfrachttransports auf 3 Jahre, des Zuckers auf 5 Jahre, und des Vereins für öffentliche Hygiene auf 7 Jahre.

7) Kaufmann a. a. O. S. 58.

Ersetzung der alten Vereinbarung nicht Auflösung des allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereins bedeutet und seine Dauer beabsichtigt war, geht am besten aus den auf Zeit geschlossenen Vereinbarungen selbst hervor. Im Art. 15 des internationalen Vereins zur Veröffentlichung der Zolltarife heißt es: »Die gegenwärtige Uebereinkunft tritt mit dem 1. April 1891 in Kraft und hat siebenjährige Gültigkeit.

Wenn dieselbe nicht ein Jahr vor Ablauf der ersten sieben Jahre gekündigt wird, so besteht der Verein noch während eines ferneren Zeitraums von sieben Jahren fort und so weiter, je auf sieben Jahre. Die Aufkündigung ist an die belgische Regierung zu richten. Sie hat nur Gültigkeit für das Land, welches dieselbe abgibt und die Uebereinkunft besteht für die anderen Staaten weiter in Kraft.«

Es könnte allerdings in Frage kommen, ob nicht auch hier Fortdauer der alten Vereinbarung für alle im Verbande bleibenden Staaten anzunehmen sei. Dem widerspricht aber wohl der Satz: »Le présent arrangement est conclu pour une période de sept années« (Art. 8 der Sanitätsübereinkunft vom 9. Dezember 1907).

»Les États contractants s'éngagent à maintenir la Convention du 5 mars 1902 pendant une nouvelle durée de cinq ans.« (Art. 1 der Zusatzakte zur Zuckerkonvention vom 18. August 1907).

»Das gegenwärtige Uebereinkommen ist für jeden Staat auf drei Jahre verbindlich« (Art. 60 des internationalen Uebereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr).

Die auf eine bestimmte Zeit geschlossenen Vereinbarungen dienen nicht allein zu dem Zweck, dem Verwaltungsverein einen festen Bestand von Mitgliedern zu sichern, sondern auch um die Staaten vor einer plötzlichen Auflösung des Verbandes zu schützen. Denn ebenso unzulässig wie Kündigung der Vereinbarung vor Ablauf der Frist [1]), ist die Auflösung des Vereins gegen den Willen auch nur eines Mitgliedes. Die Begründung wie Auflösung der

1) Daß diese unzulässig, spricht der auf S. 50 zitierte Art. 1 der Zusatzakte zur Brüsseler Zuckerkonvention auf eigenartige Weise aus. Hier kann der Austritt aus dem Verein den Mitgliedern durch Majoritätsbeschluß verboten werden. Man geht wohl nicht fehl, aus diesem Moment ein Herrschaftsrecht des Vereins über seine Mitglieder abzuleiten.

allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine ist nur wirksam bei einer von den Staaten wechselseitig ausgesprochenen Willenserklärung gleichen Inhalts.

## IV. Kapitel.

## Die rechtliche Natur der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine.

### § 13.

### Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine als Vereine von Staaten.

Wie wir in § 5 I angeführt haben, sind es Staaten, die Mitglieder der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind. Unter diesen »états confédéres« oder »états d'Union« finden sich zusammengesetzte und einfache, souveräne und nicht souveräne Staaten. Mitglieder einer Realunion lassen sich gewöhnlich, ihrer rechtlichen Eigenart gemäß, gesondert vertreten, Bundesstaaten in ihrer Gesamtheit. Es kommt sogar vor, daß der eine der durch Realunion verbundenen Staaten dem Verwaltungsvereine angehört, der andere ihm fernbleibt. So trat wohl Schweden der Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902 bei, nicht aber Norwegen. Fast alle Staaten der Welt zählen zu Mitgliedern des einen oder anderen Verwaltungsvereins. Es fehlen Marokko, Afghanistan und einige kleinere, kulturell niedrig stehende Länder. Außer den Staaten sind aber in den 5 größten allgemeinen völkerrechtlichen Vereinen, dem für Telegraphie und Radiotelegraphie, dem Weltpostverein, dem Verein zur Veröffentlichung der Zolltarife und dem Verein für öffentliche Hygiene, Kolonien und ausländischen Besitzungen[1]) dieselben internationalen Rechte und Pflichten innerhalb der Union eingeräumt worden, wie den Staaten. Die jetzt geltende Weltpostvereinbarung vom 26. Mai 1906 beginnt mit folgenden Worten:

Convention postale universelle conclue entre L'Allemagne et les protectorats Allemands, les Etats-Unis d'Amérique et les possessions insulaires des Etats-Unis d'Amérique, la République Argentine, L'Autriche, la Belgique, la Bolivie, La Bosnie-Herzégovine, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, L'Empire de Chine, la République de Colombie, L'État Indépendant du

1) Possesions étrangères.

Congo, L'empire de Corée, la République de Costa-Rica, la Crète, la République de Cupa, le Danemark et les Colonies Danoises, la République Dominicaine, L'Égypte, L'Équateur, L'Espagne et les Colonies Espagnoles, L'Empire d'Éthiopie, la France, L'Algérie, les Colonies et protectorats Français de L'Indo-Chine, l'ensemble des Autres Colonies françaises, la Grande-Bretagne et diverses Colonies britanniques, L'inde britannique, la Commonwealth de L'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, les Colonies britanniques de L'Afrique du sud, la Grèce, le Guatemala, la République D'Haiti, la République du Honduras, la Hongrie, l'Italie et les Colonies italiennes, le Japon, la République de Liberia, le Luxembourg, le Mexique, le Monténégro, le Nicaragua, la Norvège, la République de Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, les Colonies Néerlandaises, le Pérou, la Perse, le Portugal et les Colonies Portugaises, la Roumanie, la Russie, le Salvador, la Serbie, le Royaume de Siam, la Suède, la Suisse, la Tunisie, la Turquie, l'Uruguay et les États-Unis de Vénézuéla[1]).

Im internationalen Telegraphenvereine besitzen sogar Privatgesellschaften gewisse Mitgliedschaftsrechte. Die erste Revisionskonferenz von 1868 in Wien hat sich mit dem Verhältnis der großen[2]), mit weitgehenden Konzessionen ausgestatteten, privaten Kabel- und Telegraphenunternehmungen zum Verein befaßt und dieses zu regeln versucht. Sie bestimmte im Art. 66 der Vereinbarung vom 21. Juli 1868: »Les H.P.C. s'engagent à imposer au tant que possible les règles de la présente Convention aux compagnies concessionnaires des lignes télégraphiques terrestres ou sous-marines et à négocier avec les compagnies existantes une réduction réciproque des tarifs, s'il y à lieu. Ces compagnies seront admises aux avantages stipulés par la convention, moyennant accession à toutes les clauses obligatoires et sur la notification de l'État qui à accordé la concession«[3]). Zu der nächsten internationalen Konferenz von 1871 zu Rom waren auch die Telegraphengesellschaften eingeladen. Es ist lange darüber debattiert worden, in welcher Weise diesen Abgesandten die Teilnahme an

1) Jeder hier aufgezählte Staat oder Länderkomplex, so z. B. die Gesamtheit der deutschen „Protektorate", verfügt auf der Konferenz über eine Stimme.

2) Ueber ihren Umfang und ihre Bedeutung vgl. Andry, Carte des communications postales maritimes et des lignes télégraphiques du globe, Paris 1891. — Nomenclature des câbles formant le réseau sous-marin du globe. Dressée d'après des documents officiels par le bureau international des administrations télégraphiques 6. éd. Berne 1897.

3) de Clercq, Recueil des traités de la France, t. X, p. 137. Der Artikel 1 Abs. 2 der Funkentelegraphenvereinbarung vom 3. Nov. 1906 bestimmt: Die „H.V.T. verpflichten sich ferner, die Befolgung dieser Bestimmungen" (der Vereinbarung) „den Privattelegraphenunternehmern aufzuerlegen, die sie zur Errichtung oder zum Betriebe von Funkentelegraphenstationen ermächtigen".

den Sitzungen gestattet werden könnte. Einige meinten, nur durch den offiziellen Vertreter ihres Landes, während andere wieder für ihre Zulassung zu den Kommissionsarbeiten, nicht aber zu den Plenarsitzungen waren, dritte schlugen einen Abgesandten für alle Unternehmungen vor. Eine Einigung ergab zuletzt die heute noch geltende Ordnung, nach der der Präsident ermächtigt ist, die Delegierten der privaten Kabel- und Telegraphenunternehmungen zu den Sitzungen, an welchen ihre Anwesenheit von Nutzen sei, aufzufordern. Hier haben sie das Recht ihre Meinung zu formulieren, nicht aber an der Beschlußfassung teilzunehmen und die Protokolle zu unterzeichnen.[1]) Der eben erwähnte Art. 66, erhielt als Art. 64 folgende Fassung: »Les exploitations télégraphiques privées, qui fonctionnent dans les limites d'un ou de plusieurs états contractants avec participations au service international sont considerées, au point de vue de ce service, comme faisant partie intégrante du réseau télégraphique de ces États. Les autres éxploitations télégraphiques privées sont admis aux avantages stipulés par la Convention, moyennant accession à toutes ses clauses obligatoires et sur la notification de l'État qui a concédé où autorisé l'éxploitation.

Cette accession doit être imposée aux éxploitations qui rélient entre eux deux ou plusieurs des États contractants, pour autant qu'elles soient engagées par leurs contrats de concession à se soumettre sous ce rapport, aux obligations préscrites par l'État qui a accordé la concession«[2]).

II. Die Literatur hat die Mitgliedschaft von Kolonien in Staatenvereinen und die Teilnahme von Privatgesellschaften an den Konferenzen registriert, ohne dazu viel Positives zu bemerken. Kaufmann hat mit Geschick unter anderen Argumenten auch die Tatsache der Zugehörigkeit von Privatgesellschaften als Beweis für seine Lehre angeführt, daß nicht nur die Staaten, sondern auch »einzelne Menschen und verschiedene Arten privater und öffentlicher sogenannter juristischer Personen« Subjekte des Völkerrechts seien. Die Lehre, welche behauptet, nur Staaten könnten »nach

1) Documents de la Conférence de Rome, première séance.

2) de Clercq t. XI, p. 15. Die Vereinbarungen von 1868 und 1872 sind im Recueil von Martens nicht abgedruckt.

Maßgabe der internationalen objektiven Rechtsordnung, Rechtssubjekte sein, bezeichnet er als »unrichtig, vielleicht genauer gesagt: nicht mehr richtig«[1]). Im § 4 spricht Kaufmann von »unmittelbar selbständigen internationalrechtlichen Pflichten von Staatsuntertanen« und führt zur Erhärtung als erstes Beispiel die privaten Telegraphen- und Kabelunternehmungen an. Entwirft man eine Skizze von dem internationalen Telegraphenverein, so spricht seine Entwicklung scheinbar für Kaufmann. Bei seiner Gründung 1865 wird über ein Mitgliedschaftsrecht der Kolonien nicht verhandelt. Im Jahre 1868 tritt Großbritannien, da die Telegraphenleitungen des Mutterlandes sich in den Händen Privater befinden, nur für Indien, als nicht europäischer Staat[2]), dem Verein bei. Wie England selbst 1871 Mitglied wurde, übte es auf der Telegraphenkonferenz in Rom sein doppeltes Stimmrecht aus. Darauf verlangten die Staaten mit großem autonomen Kolonialbesitz ebenfalls ein erhöhtes Stimmrecht, das ihnen auch allmählich gewährt wurde und als seit 1875 nicht mehr die Staaten, sondern die einzelnen Telegraphenverwaltungen auf den Konferenzen erschienen, in weitem Maße zuteil wurde. 1871 waren, wie bereits bemerkt, die Telegraphengesellschaften erstmalig zu den Konferenzsitzungen zugelassen worden.

Diese kurze historische Uebersicht deutet bereits unsere, Kaufmann widersprechende, Meinung an. Weder die Kolonien noch die ausländischen Besitzungen und viel weniger die privaten Kabel- und Telegraphenunternehmungen sind mit »unmittelbar selbständigen internationalen Rechten und Pflichten« ausgestattet, sondern jeder Staat besitzt eine bestimmte Anzahl von Mitgliedschaftsrechten und verfügt auf den Konferenzen über soviel Stimmen als er Mitgliedschaftsrechte hat[3]).

1) Kaufmann, Die Rechtskraft des internationalen Rechtes S. 1 ff. Stuttgart 1899.

2) Par voie incidente et à titre extra-européen.

3) „Il est attribué à chaque État un nombre de voix in versement proportionnel au numéro de la catégorie à laquelle il appartient en ce qui concerne sa participation aux dépenses de l'office". Art. 6, 2 de l'Annexe à l'arrangement international signé à Rome le 9 décembre 1907 pour la création à Paris d'un office international d'hygiène publique. Extrait du Bulletin de l'office international d'hygiène publique t. I, N. 1, 1909, p. 3,

Die Kolonien, die hier als gesonderte Ganze in Betracht kommen, üben ihr Recht nicht primär, nicht aus eigener Macht und zu eigenem Recht aus, sondern es ist ihnen lediglich für den speziellen Zweck von der ihnen übergeordneten Staatsgewalt und zwar mit besonderer oder stillschweigender Zustimmung der anderen Mitgliedsstaaten zur Ausübung übertragen[1]). Es sind keine unentziehbaren Befugnisse, sondern die Zentralregierung kann ihnen diese aus freiem Willen gelassenen Rechte stets nehmen oder schmälern, ohne daß den Kolonien ein Mitwirkungsrecht an solcher Aenderung zustände. Bei Verletzung der aus diesen Rechten sich ergebenden internationalen Pflichten ist in erster Linie der Staat selbst, zu dem sie gehören, verantwortlich zu machen.

Was das Verhältnis der am internationalen Telegraphendienst beteiligten Privat-Telegraphenunternehmungen anbetrifft, so ist dieses, wie wir gesehen haben, dahin geregelt, daß diejenigen Gesellschaften, deren Anlage innerhalb der Grenzen eines oder mehrerer der vertragschließenden Staaten liegt, als Bestandteil des Telegraphennetzes dieser Staaten angesehen werden; diejenigen Privatunternehmungen dagegen, deren Anlage außerhalb des Gebietes der Mitgliedsstaaten liegen, also vorwiegend die der unterseeischen Telegraphenleitungen, werden zu allen Vorteilen der Vereinbarung zugelassen, wenn sie sich den Verpflichtungen derselben unterwerfen und ihren Beitritt durch die Vermittlung desjenigen Staates, welcher das Unternehmen zugelassen hat, melden[2]). Aus dieser letzten Bestimmung geht deutlich hervor,

1) Lorsqu'une Colonie, reconnue autonome, désirera adhérer à la Convention, elle sera considérée, en ce qui concerne son entrée dans cette Convention, suivant la décision de la Métropole, soit comme une dépendance de celle-ci, soit comme un État contractant. Art. 20 c des Reglements für Maß und Gewicht.

2) Auf der Berliner internationalen Telegraphenkonferenz von 1885 erhielt der Art. 64 folgenden Zusatz: „Die Privattelegraphenunternehmungen, welche bei irgend einem der kontrahierenden Staaten um die Ermächtigung nachsuchen, ihre Kabel mit dem Netze dieses Staates in Verbindung zu bringen, haben dieselbe nur auf Grund der förmlichen Verpflichtung zu erhalten, ihren Tarifsatz der Genehmigung des die Konzession erteilenden Staates zu unterwerfen und jedwede Aenderung des Tarifs oder der Reglementsbestimmungen nur nach vorhergegangener Verlautbarung des internationalen Bureaus der Telegraphenunion in Vollzug zu setzen, welche erst nach Ablauf der im § 10 des Art. LXXXIV vorgesehenen Frist zur Ausführung zu kommen hat. Von dieser Bestimmung kann zugunsten solcher Unternehmungen Umgang genommen werden, welche mit anderen, den

daß die Verbandsstaaten die Privatgesellschaften nicht als unmittelbar selbständige Faktoren ansehen, sondern diese nur durch Vermittlung des Staates, welcher sie konzessioniert hat, mit ihnen in Verbindung treten dürfen. Ihre Bedeutung innerhalb des Vereins ist eine ganz untergeordnete. Sie haben gleich den Kolonien nicht das Recht an einer Revision der grundlegenden Telegraphenvereinbarung vom 10./22. Juli 1875 zu St. Petersburg mitzuwirken, sie haben kein Stimmrecht auf den Konferenzen und dürfen nur mit spezieller Erlaubnis des Präsidenten an ihren Sitzungen teilnehmen, sie können nur durch Vermittlung ihrer Regierung mit den anderen Staaten verkehren und haben sich auf den Versammlungen den Bestimmungen, die die Staaten untereinander vereinbaren, zu unterwerfen. Moynier sagt ganz richtig: »L'Union télégraphique comprend quarante-deux offices, auxquels il faut ajouter vingt-quatre compagnies propriétaires de câbles sous-marins, qui n'ont pas qualité pour devenir membres de l'Union, mais qui bénévolement, se comportent comme si elles l'étaient«[1]) Im Rechtssinne sind nur die Staaten Mitglieder der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, welche demnach Phänomene des Völkerrechts sind, wobei wir an der Ansicht festhalten, daß nur diejenigen von ihnen den Namen »völkerrechtliche« verdienen, welche Rechtsbeziehungen zwischen Staaten betreffen.

Daß die Staaten den Kolonien und in einem Falle sogar Privatgesellschaften gewisse Rechte und Pflichten eingeräumt haben, erklärt sich wohl daraus, daß die Tätigkeit der Vereine nicht Politik, sondern Verwaltung heißt. Wie groß aber die Autonomie der englischen Kolonien, die auch die meisten Stimmen innerhalb der Vereine haben, ist bekannt. »L'équité demande«, sagte der englische Delegierte auf der Radiotelegraphenkonferenz von 1906 in Berlin, »que des voix soient accordées aux grandes colonies autonomes, dont les Administrations postales et télégraphiques sont en effet indépendantes, et dont les interêts peuvent ne pas concorder avec ceux de la mère patrie. Ce principe a été toujours

gedachten Förmlichkeiten nicht unterworfenen, in Konkurrenz sich befinden.“ Jetzt Art. LXXXVII der Lissaboner Revision von 1908.

1) Moynier, p. 51.

reconnu : il est consacré par la Convention de St. Pétersbourg et par la Convention postale universelle« [1]).

Wenn auch nicht zu leugnen, daß das Erteilen von Stimmen an die Kolonien wesentlich zur Erweiterung und zum Emporblühen der Vereine beigetragen, so enthält doch dieses System unleugbare Härten und Ungerechtigkeiten. So verfügt England im internationalen Verein zur Veröffentlichung der Zolltarife über 11, Rußland dagegen über 1 Stimme. Es war durchaus verständlich, daß der Vertreter Deutschlands auf derselben Konferenz ausführte, er halte die Verteilung der Stimmzahl, wie sie die internationale Telegraphenvereinbarung von St. Petersburg vorgesehen, für einfach, aber ungerecht. Er könne es unmöglich zugeben, daß Kolonien von vielleicht untergeordneter Bedeutung über eine ebensogroße Zahl von Stimmen verfügten, wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Rußland und andere Großmächte« [2]). Zu bedenken ist allerdings, daß die völlige Gleichberechtigung der Staaten, die auf dem Gebiete der Politik von eminenter Wichtigkeit, dort, wo es sich um Durchführung sozialer oder wirtschaftlicher Interessen handelt, gar nicht in dem Maße wünschenswert, ja möglich ist. Das Prinzip der Gleichberechtigung findet sich nicht allein in der Stimmzahl durchbrochen. In vielen Vereinen sind einem Staate besondere Aufsichtsrechte hinsichtlich des internationalen Bureaus eingeräumt, dem anderen ist wieder die Vorbereitung zu den Konferenzen überlassen. Hinsichtlich der Beiträge der einzelnen Mitglieder herrscht die größte Verschiedenheit, und es finden sich fast in jeder Vereinbarung Klauseln, die dem einen oder dem anderen Lande die Ausführung einer getroffenen Bestimmung erlassen. Die große Mannigfaltigkeit der Staaten und Länder mit ihrer eigenartigen Gesetzgebung und Verwaltung bringt es mit sich, daß die einen zur Förderung der gemeinsamen Sache Zugeständnisse zu machen bereit sind, während eine Minorität sie für unannehmbar erachtet.

Immerhin ist es ein Zeichen für den demokratischen Zug unserer Zeit, daß die früher aristokratische Organisation der völker-

1) Documents a. a. O. p. 66.
2) Documents a. a. O. p. 70.

rechtlichen Gemeinschaft, welche sich in der Hauptsache aus den Großmächten zusammensetzte, jetzt sich demokratisch einzurichten beginnt und auf Konferenzen Gemeinwesen, die nicht Staaten sind, gewisse Rechte einräumt [1]).

## § 14.

## Die Rechtsnatur der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine.

Nachdem wir uns bemüht haben, die verschiedenen Rechtsseiten der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine einzeln zu beleuchten, gilt es jetzt, den Inhalt dieser Relationen in ein Gesamtbild zusammenzufassen, unseren Einrichtungen eine juristische Konstruktion zu geben und sie einem System einzugliedern.

Mit der Frage, welchen internationalen Gebilden man die Verwaltungsvereine einordnen könnte, hat sich Jellinek in seinem bereits mehrfach genannten Werke über die Staatenverbindungen beschäftigt. Jellinek teilt die Staatenverbindungen ein in: historisch-politische Verbindungen und in Verbindungen mit juristischem Charakter, diese wiederum in völkerrechtliche und staatsrechtliche, organisierte und nicht organisierte Verbindungen. Von den »organisierten Verwaltungsbündnissen (internationalen Verwaltungsvereinen)« sagt er: »Die Form, in welcher der Staat seine verwaltende Tätigkeit entweder über seine Grenzen hinaus erstreckt oder innerhalb seiner Grenzen durch die Kräfte anderer Staaten verstärken kann, ist der Verein. Vom einfachen Verwaltungsverbündnisse unterscheidet sich der Verein dadurch, daß er selbständige Organe besitzt, daß seine Funktionen nicht nur dem übereinstimmenden Willen der Mitglieder ihre Existenz verdanken, sondern daß er auch in eigenen Organen gleichsam sichtbar zum Ausdruck kommt.

Wenn schon jeder Staatsvertrag eine Willenseinigung und daher eine Gemeinschaft darstellt, so ist das bei den Vereinen, Unions, wie es schon durch den Terminus ausgedrückt ist, in noch viel höherem Maße der Fall. Die Einheit des Verwaltungszweckes, welche

1) Karl von Stengel, Weltstaat und Friedensproblem. Berlin 1909, S. 73.

diesen Vereinen zugrunde liegt, macht die Vereinsstaaten in Beziehung auf die zu lösende Aufgabe, zu einem gemeinsamen Verwaltungsgebiete« [1]).

In seinen weiteren Ausführungen betont Jellinek den völkerrechtlichen Charakter der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, die »internationale Zwecke zum Inhalt haben«.

Dieser großzügigen und einfachen Lehre Jellineks, der sich nicht mit der Erörterung der vier bekanntesten Arten von Staatenverbindungen: dem Staatenbunde, Bundesstaate, der Real- und Personalunion begnügt, sind wir geneigt, uns im wesentlichen anzuschließen. Die allgemeinen völkerrechtlichen Staatenvereine gehören zu den völkerrechtlichen Staatenverbindungen, da ihr Merkmal in der Parität der verbundenen Staaten besteht und weil sie keinen neuen Staat ins Leben rufen, somit lediglich unter Völkerrecht stehen. Diese völkerrechtlichen Staatenverbindungen teilen wir, ohne auf die verschiedenen, hier nebensächlichen, Unterabteilungen genauer einzugehen, und in der Meinung, daß eine übersichtliche Gliederung nur nach dem Inhalt der Vereinbarung erfolgen kann, folgendermaßen ein:

A. Völkerrechtliche Staatenverbindungen zu politischen Zwecken.

1. Nicht organisierte z. B. die Allianz.
2. Organisierte z. B. der Staatenbund.

B. Völkerrechtliche Staatenverbindungen zur Wahrnehmung wirtschaftlicher und kultureller Zwecke.

1. Nicht organisierte z. B. das Bündnis.
2. Organisierte:
   a) Gesellschaften mit individuell beschränkter Mitgliederzahl und örtlich beschränktem Wirkungskreis, z. B. Zollverbände, Flußschiffahrtsverbände, Finanzverbände.
   b) Gesellschaften mit nicht individuell beschränkter Mitgliederzahl und örtlich nicht beschränktem Wirkungskreis.
      aa) allgemeine völkerrechtliche Verwaltungsvereine.
      bb) allgemeine völkerrechtliche Schiedsgerichtsvereine.

Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind dem-

1) Jellinek, S. 158 f.

nach organisierte völkerrechtliche Staatenverbindungen mit individuell nicht begrenzter Mitgliederzahl, bestimmt zur Wahrnehmung technisch-administrativer, nicht aber politischer Interessen, welche, da sie keinen neuen Staat bilden, auch nicht die Qualität völkerrechtsfähiger Gemeinwesen besitzen können.

Begrifflich möglich wäre ja schließlich die Anerkennung eines Verbandes mehrerer Staaten als neues völkerrechtliches Subjekt, wie es das Beispiel der staatsrechtlichen Staatenverbindungen zeigt. Diese politischen Verbindungen sind aber im Gegensatz zu den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen stets individuell begrenzt und können sich nur auf eine geringe Anzahl von Staaten erstrecken, schon allein deswegen, weil sie den wichtigsten Staatszweck, das Vorhandensein des Staates als Macht treffen und die verbündeten Staaten daher in ihrer Gesamtexistenz durch das Bundesverhältnis berührt werden, während die Form der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine zu weniger wichtigen Staatszwecken verwendet wird und nur einzelne Seiten der Staatstätigkeit berührt [1]). Tatsache ist jedenfalls, daß den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen eine Anerkennung als Völkerrechtssubjekte nicht zuteil geworden ist. Im Staatenverkehr vermögen sie nicht als Einheit aufzutreten. Der Weltpostverein als solcher kann nicht mit einem außerhalb stehenden Staate Verträge schließen, ja nicht einmal mit einem Mitgliede des Vereins Rechtsgeschäfte eingehen. Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine besitzen keine völkerrechtliche Rechtsfähigkeit und können sie vom Standpunkte des Völkerrechts nicht besitzen, weil sie den Anforderungen, die an eine Völkerrechtspersönlichkeit gestellt werden, nicht entsprechen. Wir haben es hier mit einem auf Vereinbarung beruhenden Rechtsverhältnis

1) Rehm, (Allgemeine Staatslehre, S. 98) dem wir diese Theorie entnehmen, sagt selbst, daß die Unterscheidung von wesentlichen und unwesentlichen Interessen auf einer für die Frage der rechtlichen Natur einer Staatenverbindung „nebensächlichem Unterschied" beruht. Es ist aber klar, daß ein Staat und vielmehr noch eine große Mehrheit von Staaten sich nicht leicht in einer für ihr Leben überaus wichtigen Angelegenheit in irgend einem Punkte der Entscheidung oder Ausführung auf dem betreffenden Gebiete entäußern werden. Vgl. auch Otto Mayer a. a. O. II, S. 461.

einer Vielheit von Staaten zu tun und keinem besonderen den Gliedern durchaus selbständig gegenübertretenden Rechtssubjekt. Das ist von praktischer Bedeutung, weil Rechtsstreitigkeiten innerhalb des Verwaltungsvereins möglich sind und von Interesse, da die ausländische Literatur, soweit sie sich mit der Rechtsnatur der Verwaltungsvereine oder ihr nah verwandter Einrichtungen beschäftigt hat, sie für Völkerrechtssubjekte schlechthin oder aber für »anomale« internationale Personen und auch für Korporationen erklärt. So schreibt Fiore im § 31 seines »diritto internazionale codificato: »La personalità internazionale può essere attribuita in forza del consenso degli Stati associati a certi enti morali, che sieno stati constituiti in conseguenza di certi fini o di certi interessi internazionali politici o commerciali, e che sieno stati riconosciuti come tali dagei Stati associati, i quali abbiano attributio agli enti suddetti una capacità giuridica proporzionata all attuazione del fine e allo svilippo degl' interessi«. An einer anderen Stelle sagt derselbe Verfasser: »un altro esempio di essi, lo troviamo pure n'ell associazione doganale allemanna denominata Zollverein. La quale era rappresentata dalla Prussia, e che era stata formata per tutelare gl' interessi commerciali degli Stati associati. Cotesta associazione ebbe pure una personalità internazionale riconosciuta« [1]). Von dem allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsverein sagt Fedozzi: »Un altra categoria di enti, dovuta allo svilippo del diritto internazionale odierno e al progresso della solidarietà degli Stati, e che si scosta per varî caratteri dalla natura propria alle semplici persone giuridiche di uno Stato, giungendo fino a possedere una speciale personalità internazionale« [2]).

Diesen Anschauungen ist zu widersprechen. Denn die Mitgliedschaft an einer Körperschaft bedeutet das teilweise Aufgeben des Einzelwillens zugunsten eines höheren Gemeinwillens; »bei der juristischen Person, dem Gemeinwesen, ist die Hingabe an einen Zweck gefordert, der mit dem einzelnen der

1) Fiore, Trattato di diritto internazionale publico, Vol. I, p. 236. 3. Aufl. 1887.

2) Fedozzi, Gli enti collettivi nel diritto internazionale privato p. 119. Verona e Padova, 1897. Moynier p. 8: „On n'avait pas encore inventé les Unions universelles, et il n'y avait pas de place, dans le droit des gens, pour cette sorte de personnes juridiques".

Genossen in Konflikt geraten kann, welche dann diesem weichen müssen, zur Begründung einer solchen juristischen Person kann sich aber kein Staat hingeben«[1]), solches wäre unvereinbar mit seiner Souveränetät, würde seine prinzipielle Unabhängigkeit in Frage stellen und als unerträgliche Gefährdung der nationalen Selbständigkeit erscheinen.

Ob privatrechtlich nach den Rechtsordnungen der verschiedenen Staaten die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine als Korporationen aufgefaßt werden könnten, kann und soll hier nicht untersucht werden, ist aber grundsätzlich zu verneinen. Nach deutschem Privatrecht, das gleich den meisten andern Privatrechtsordnungen ausländischen Gesellschaften, Korporationsrechte nur durch Spezialverleihung gewährt, sind sie jedenfalls nicht juristische Personen[2]).

Andererseits sind die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine auch nicht bloße Sozietäten im strengen Sinne des römischen Rechts, da sie gewisse körperschaftliche Elemente aufweisen; wir haben aufs nachdrücklichste auf ihre Behördenorganisation, auf die Fähigkeit der Vereinsorgane in gewissen Fällen Mehrheitsbeschlüsse zu fassen und auf die dem römischen Sozietätsbegriff völlig fremde Bestimmung, daß der Bestand des Verbandes vom Wechsel der Mitglieder unabhängig sei, hingewiesen. Die Institutionen sagen ausdrücklich: »Solvitur adhuc societas morte socii, quia qui societatem contrahit, certam personam sibi elegit«[3]).

Wohl aber lassen sich die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine in den deutsch-rechtlichen Begriff der Gesellschaft, welcher jetzt auch im B.G.B. Anerkennung gefunden, viel weniger schroff als der römisch-rechtliche ist und als ein Mittelglied zwischen Korporation und Sozietät angesehen werden kann, einordnen. Weder das Vorhandensein einer Organisation, noch Majoritätsbeschlüsse, noch auch die Freiheit des Beitritts, sind hier für das Wesen der juristischen Person ausschlaggebend, »eine Gesellschaft kann zur Durchführung ihrer Zwecke genau dieselben Einrichtungen treffen, wie sie zur Organisation einer juristischen

1) Mamelok, Die juristischen Personen im internationalen Privatrecht. S. 205. Zürich 1900.

2) B.G.B. § 23.

3) § 5 I. de societate 3, 25.

Person dienen, und der Ausdruck Organisation wird ganz allgemein und unbedenklich auch zur Bezeichnung solcher Einrichtungen verwendet. Ob eine Gesellschaft solcher Einrichtungen, also einer Organisation, bedarf, hängt allein von der Anzahl der Mitglieder und der Bedeutung des gesellschaftlichen Zwecks ab«[1]). Ebensowenig ist die Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen als Merkmal für eine Korporation aufzufassen, »Mehrheitsbeschlüsse können sowohl von Körperschaften als von einfachen Gesellschaften mit bindender Kraft für die Mitglieder gefaßt werden«[2]).

Aber auch dasjenige Kriterium der römisch-rechtlichen Sozietät, wonach sie ein »vinculum juris inter certas personas« ist und also mit dem Wechsel ihres Personalbestandes untergeht, hat die Gesellschaft des B.G.B. nicht aufrecht erhalten. Der Austritt von Mitgliedern hat nicht notwendig die Auflösung der Gesellschaft zur Folge. Die §§ 736 und 727 gestatten die Fortdauer der Gesellschaft, wenn dies vereinbart ist. Auch der Eintritt neuer Gesellschafter kann vertragsmäßig vorgesehen werden, wiewohl das B.G.B. ausdrücklich nichts hierüber bestimmt[3]). Die Gesellschaft wird somit nicht mehr durch jede Aenderung ihrer rechtlichen Verhältnisse aufgehoben, vielmehr können alle inneren Beziehungen verändert, ihr Sitz kann vertauscht, ihre Zeitdauer verlängert, ein neuer Gesellschafter aufgenommen, ein alter ausgeschieden werden, ohne daß deshalb die Gesellschaft eine andere oder neue wird[4]).

Der Sozietätscharakter der Verwaltungsvereine ist speziell von Brie erkannt und erläutert worden: »Die hier in Frage stehenden Staatenvereine zeigen sämtlich oder wenigstens zum großen Teile mannigfache rechtliche Erscheinungen, welche leicht geeignet sind den Schein hervorzurufen, als ob diesen Vereinen ein korporativer Charakter zukomme. So zunächst die im allgemeinen Begriff des Vereins liegende rechtliche Dauer der Assoziationen und ihres Zweckes. Häufig auch finden wir Bestimmungen durch welche die Aufnahme neuer Mitglieder vorgesehen bzw. die Existenz des Vereins von dem Austritt einzelner Mitglieder für un-

1) Laband, Beiträge zur Dogmatik der Handelsgesellschaften. Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, Bd. XXX, S. 480. Stuttgart 1885.

2) Jellinek, Staatslehre, S. 746.

3) Vgl. z. B. Fischer-Henle, Handausgabe des B.G.B., N. 8 zu § 736.

4) Cosack, Handelsrecht, S. 587. 1895.

abhängig erklärt wird. Nicht nur bestehen für die gemeinsamen Interessen rechtlich gemeinsame Organe, sondern diese haben auch teilweise beständig zu fungieren, zum Teil ist ihnen wenigstens periodische Berufung gesichert, in zahlreichen Fällen ist zudem innerhalb dieser Organe eine Beschlußfassung durch Stimmenmehrheit statthaft. Dennoch wäre es verkehrt, Vereine, bei welchen selbst alle diese Momente zusammentreffen, deshalb für Gemeinwesen zu erklären. Vielmehr haben wir es hier mit Assoziationen zu tun, welche analog zahlreichen modernen privatrechtlichen Vereinen ihrem Wesen nach Gesellschaften doch im einzelnen solche Modifikationen der gewöhnlich für Gesellschaften geltenden Grundsätze ausgebildet haben, daß dadurch der Wirkung nach eine mehr oder mindergroße Annäherung an eine korporative Gestaltung hervorgebracht wird«[1]).

Gierke hält jetzt die Verwaltungsvereine für Gemeinschaften zur gesamten Hand[2]), während er 1868 die damals bestehenden Verwaltungsvereine als bloße Rechtsverhältnisse auffaßte[3]). Bei der großen Elastizität des Rechtsprinzips der gesamten Hand, die man »bald einer Körperschaft, bald einer rein individualistischen Gemeinschaft auf das äußerste annähern kann«[4]), ist man leicht versucht, die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine ihr einzuordnen. Dennoch sind wir geneigt, diese Annahme zu verwerfen, weil Gierke der Gesamthand eine begrenzte Rechtsfähigkeit als wesentlich zuspricht[5]). Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine können im eigenen Namen weder völkerrechtliche Befugnisse erwerben, noch völkerrechtliche Verbindlichkeiten eingehen. Für sie ist die rechtliche Konstruktion der Gesellschaft bei der Eifersucht der Staaten auf ihre rechtliche Selbständigkeit das

1) Brie, S. 68.

2) Gierke, Deutsches Privatrecht. Bindings Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, I. Leipzig 1895, S. 674, Anm. 51. Auch wohl Preuß, Gemeinde, Staat und Reich, S. 255. Berlin 1889, der sie für Genossenschaften i. e. S. erklärt, weil sie den Drang in sich spüren, sich zur internationalen Körperschaft zu organisieren.

3) Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht I, S. 843. Berlin 1868. Ebenso Brater, Deutsches Staatswörterbuch X, Art. Vereine und Versammlungen. Leipzig 1867, S. 755.

4) Gierke, Privatrecht I, § 80, S. 669.

5) S. 682.

maßgebende Vorbild, sie sind Staatengesellschaften, Gesellschaften völkerrechtlicher Art. Durch sie wird die Herrschaft der beteiligten Einzelstaaten über Volk und Land rechtlich nicht beeinflußt, da die gegenseitigen Beziehungen der verbundenen Staaten lediglich auf völkerrechtlicher Grundlage beruhen und bei der in Erfüllung der vereinbarten Rechte und Pflichten nach außen gerichteten Tätigkeit nur von Handlungen der einzelnen Staaten die Rede sein kann[1]). Die allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind, gleich der Staatengemeinschaft selbst, keine rechtsfähige Persönlichkeit.

## § 15.

### Die rechtliche Natur der internationalen Bureaux.

Jellinek warnt davor, den privatrechtlichen Begriff der juristischen Person auf das öffentliche Recht zu übertragen und neben die allgemein anerkannte Völkerrechtssubjektivität noch die Staatenkorporation oder die Staatensozietät zu stellen[2]). Bei der in der Völkerrechtswissenschaft traditionell gewordenen Scheu mit abstrakten Idealtypen zu operieren, erschien es aber notwendig, zur Erkenntnis und Feststellung der Rechtslage der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, Begriffe, die auf dem Boden eines innerstaatlichen Rechtssystems erwachsen sind, heranzuziehen. Wir bemerken aber, daß diese Rechtsinstitute infolge der ganz anders gearteten Rechtsverhältnisse auch einen andern Charakter gewinnen und daß man mit der Zeit die Konstruktion einer Gesellschaft völkerrechtlicher Art mit eigenen internationalen Organen nicht mehr als etwas Ungewöhnliches betrachten wird. Wir trösten uns auch damit, daß im Innern der Staaten mancherlei Uebergänge zwischen Sozietät und Korporation vorhanden sind und auch dort gleichfalls von Sozietätsorganen oder Organen nicht rechtsfähiger Vereine gesprochen wird[3]).

Wirft man überhaupt einen Blick in das innerstaatliche Leben und auf die Beziehungen der Individuen zueinander, so lassen sich

1) August Trieps, Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen. Berlin 1890, S. 17.

2) Jellinek, S. 179 f.

3) Laband a. a. O., Gierke, Vereine ohne Rechtsfähigkeit nach dem neuen Rechte. 2. Aufl. Berlin 1902, S. 13.

unschwer Verbindungen mit den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen finden. Man denke sich z. B. einen formlosen Arbeitgeberverband aus etwa 30 großen Unternehmern. Diese halten periodisch wiederkehrende Generalversammlungen ab, auf denen es in der Regel keine Ueberstimmung gibt, eines der Mitglieder wird zum Geschäftsführer erwählt, zur Erledigung gewisser ständig und fortlaufend aus dem Gemeinschaftszweck erwachsenden Verwaltungsaufgaben und Arbeiten wird ein Sekretär mit Hilfskräften angestellt und über Streitigkeiten entscheidet ein Ausschuß aus ihrer Mitte. Der Hauptunterschied besteht in der Qualität der Mitglieder. Diese sind in den allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen Staaten, bei den nicht staatlichen Verbänden Private, die den Landesgesetzen unterworfen sind. Wenn auch organisatorisch die Einrichtungen, welche sie zu treffen vermögen, denen der völkerrechtlichen Verwaltungsvereine analog sind, so sind sie doch an innerem Gehalt wesentlich verschieden. Die Behörden der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine haben einen öffentlichen Charakter und ihre rechtliche Unterlage im Völkerrecht. So ist die Rechtsstellung ihrer Organe eine andere als diejenige eines Privatvereins zu sein vermöchte. Die Einrichtungen der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine sind völkerrechtliche Organe. Was sind aber völkerrechtliche Organe und ist eine internationale Organisation überhaupt möglich? Können staatliche Organe als solche auch zugleich internationale sein? Wohl nicht [1]). Denn das Völkerrecht weiß nichts von der inneren Organisation der Staaten. Es kennt nur den Staat als Ganzes, nicht aber seine verschiedenen Gewalten und wenn es auch die Organe, die die auswärtigen Beziehungen der Staaten regeln, anerkennt, so doch nur als Repräsentanten ihres Staates; die Rechte und Pflichten, die ihnen völkerrechtsgemäß zukommen, werden ihnen nur in ihrer Eigenschaft als solche gewährt. Eine Verletzung dieser Rechte wäre Verletzung des Staates selbst, dem das Organ angehört [2]); im Falle eines Delikts ist das handelnde oder autorisierte Organ nur dem eigenen Staate nach

1) A. M. Brie, S. 66.

2) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen, 1905, S. 325.

den gewöhnlichen Landesgrundsätzen verantwortlich. Staatsorgane, die eine landesrechtliche Satzung bindet, können nicht auch zugleich internationale Organe sein. Wenn z. B. auf Grund eines Uebereinkommens den Organen einzelner Staaten gewisse Kompetenzen den andern Staaten gegenüber übertragen werden, so darf man sie noch nicht als internationale bezeichnen. Solches findet häufig an Grenzorten, Grenzgewässern, oder auf dem offenen Meere statt. Die Schweiz und Italien sind übereingekommen, auf den Eisenbahnstationen Chiasso-Luino den Polizeidienst je nach Bedarf gemeinsam oder einzeln zu versehen[1]). Den Kommandanten der Kriegsschiffe sind laut Art. 10 der Vereinbarung vom 14. März 1884 zum Schutz der unterseeischen Telegraphenkabel gewisse Polizeifunktionen gegenüber Handelsschiffen, »einerlei welcher Staatsangehörigkeit das angeschuldigte Schiff sein möge«[2]), eingeräumt. Aehnliche Bestimmungen sind gegen die Piraterie und die Sklaverei getroffen. Alle diese Organe handeln kraft innerstaatlicher Anordnung, wenn sie auch mit einer völkerrechtlichen in innigem Zusammenhang steht. Internationale Organe sind solche Organe, welche kraft internationalen Auftrags handeln und ihre Befugnisse und ihre Entstehung aus einer völkerrechtlichen Vereinbarung ableiten. Demnach sind die Einrichtungen der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine wahre internationale Organe, es sind nicht Organe der Einzelstaaten, sondern zwischenstaatliche, von denen der Einzelstaaten unabhängige, Vereinsorgane[3]). International sind die Aufgaben, die sie erhalten und die Zwecke denen sie dienen. International sind sie nicht allein im Hinblick auf ihre Entstehung und auf die internationale Natur ihrer Verhältnisse, für welche sie Anwendung finden, sondern auch im Hinblick auf die Möglichkeit ihrer Abänderung; rechtliche Grundlage ist für sie internationales Recht, das durch kein nationales supprimiert werden kann. Ein-

1) Blumer-Morel, Bundesstaatsrecht, 2. Ausg. III. Polizeidienst auf internationalen Eisenbahnstationen.

2) Fleischmann, S. 191.

3) „L'office est indépendant des autorités du pays dans le quel il est placé"; Art. 2 des Statuts organiques de l'Office international d'hygiène publique.

seitiger Aenderung im Wege der Staatsgesetzgebung sind sie entzogen. »Niemals wäre etwa die Schweiz befugt ein Bureau aufzuheben und die Beamten zu entlassen«[1]). Was nun speziell die Rechtsnatur der internationalen Bureaux anbetrifft, so sind sie zunächst öffentliche Faktoren, denn sie dienen öffentlichen Interessen[2]). In den Grenzen, die ihnen durch die Vereinbarung gezogen und gemäß ihren Vorschriften arbeiten sie zum Wohle eines bestimmten gesellschaftlichen Ganzen, dessen Glieder Staaten sind, deshalb sind sie internationale öffentliche Faktoren. Da ihre Zusammensetzung und ihre Tätigkeit durch Rechtsnormen geordnet, Organisation und Funktion durch Völkerrechtssatzungen bestimmt sind und für sie die internationale Rechtsordnung maßgebend ist, sind sie Phänomene des Völkerrechts. Aus den nämlichen Gründen, eben weil sie Rechtserscheinungen sind und kraft ihrer von den Mächten ausgehenden Bildung, haben sie den Charakter öffentlicher Aemter der Gesamtheit der Staaten, denen sie dienen; dieser ist auch von ihr anerkannt, sie hat ihre Tätigkeit geordnet und bedient sich ihrer rechtlich zur Durchführung ihrer Zwecke: die internationalen Bureaux sind öffentliche Behörden der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine. Ferner sind sie Institute des Völkerrechts. Die Verbandsstaaten haben die Anwendung der Vereinssatzungen nicht bereits bestehenden Staatsorganen übertragen, sondern damit besondere, zu diesem Zweck geschaffene internationale Einrichtungen beauftragt. Als solche unterscheiden sie sich nicht unwesentlich von denen des nationalen Lebens. Sie dienen nur zur Ergänzung der Landesbehörden und wären ohnmächtig, wenn sie nicht durch starke Stützen in den Staaten mit ihrer ausgebildeten Verwaltung gefestigt wären. Sie sind nicht einem jeden Staate im einzelnen untergeordnet, sondern ihrer Gesamtheit, welche allein befugt ist, sie zu reorganisieren, ihnen einen anderen Sitz anzuweisen oder sie aufzulösen.

In der ihnen zugewiesenen Tätigkeit ist das Bestreben der Staaten zu bemerken, ihnen nur diejenigen Funktionen zu überlassen,

1) Joseph Kohler, Völkerrecht als Privatrechtstitel. Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Bd. II, S. 229.

2) Kazansky, I str. 468.

welche von den Landesbehörden entweder gar nicht oder nur ungenügend ausgeführt werden können. Aufgaben, welche an den Staatsgrenzen nicht ihr Ende finden und nicht nur eine gemeinsame, sondern auch eine zentralisierte Tätigkeit erfordern. Der andere Gesichtspunkt, von dem die Regierungen sich bei Konstituierung der internationalen Bureaux haben leiten lassen, besteht darin, ihre eigene Handlungsfähigkeit nur soweit einzuschränken, als es zur Ermöglichung einer gedeihlichen Arbeit und zur Förderung der gemeinsamen Interessen unumgänglich notwendig erschien. Ein Recht, selbständige, die Glieder des Vereins bindende Beschlüsse zu fassen, ist den Zentralämtern nicht eingeräumt [1]). Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit können sie sich auf zwei Hilfskräfte stützen: auf ihre moralische Autorität und die ihnen zur Verfügung gestellten Geldmittel. Dieses Fehlen jeglicher Ausübung öffentlicher Gewalt verleitet Renault dem Zentralamt den Charakter einer internationalen Behörde abzusprechen. »Die internationalen Bureaux, die soviel gute Dienste leisten, verfügen über keine Amtsgewalt. Somit gibt es nur eine nationale Verwaltung der Post und Telegraphen, aber keine internationale« [2]). Diesen Ausführungen kann man sich wohl kaum anschließen. Denn für den Begriff der Behörde ist es nicht maßgebend, daß die ihr zustehenden Befugnisse den Charakter von Herrschaftsrechten haben. »Auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Anstalten oder Vermögensrechte übertragen sind, sind zu den Behörden zu rechnen« [3]). Da nun die Frage kontrovers, so ist zu bedenken, daß das Völkerrecht andere Beziehungen als das Landesrecht regelt. Die Landesbehörde verfügt über Menschen, das internationale Bureau hat es mit Staaten zu tun, die auch den leisesten Eingriff in ihre Souveränetät zurückweisen, welche anfangs sogar dagegen waren, sich zu verpflichten, die den Bureaux notwendigen Mitteilungen zukommen zu lassen, sondern es in ihr freies Ermessen gestellt zu sehen wünschten [4]). Diese Abneigung der Staaten,

1) Despagnet p. 563: „Ces officies internationaux n'ont aucun pouvoir propre pour imposer une décision aux Etats contractants. 3 éd. 1905.

2) Renault, R.G. p. 15. t. III.

3) Georg Meyer, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. I, 154, Art. Behörde.

4) Wie schlecht auch dann noch die Staaten ihren Verpflichtungen nach-

aus dem Inhalt ihrer Machtfülle auch nur den geringsten Bruchteil einem gemeinsamen Institute zu übertragen, erscheint als übergroße Aengstlichkeit, denn solange sie sich gegenseitig einstimmig Verpflichtungen auferlegen, kann von einer Minderung ihrer Souveränetät keine Rede sein. Diese tritt erst dann ein, wenn Organe mit unmittelbaren Herrschaftsrechten, die über den Staaten stehen, begründet werden. So bleibt es denn auch den Staaten als Herrschaftssubjekte unbenommen, die internationalen Bureaux mit Imperium auszustatten. Dieses ist bereits in einem Falle geschehen; das Zentralamt für den internationalen Eisenbahnfrachttransport muß auf »Begehren der Parteien Entscheidungen über Streitigkeiten der Eisenbahnen untereinander abgeben« [1]). Es handelt sich hierbei nicht um völkerrechtliche, sondern um privatrechtliche aus dem internationalen Frachttransport resultierende Differenzen, welche nur auf Antrag sämtlicher Parteien, unter dem Vorsitz des die Prozeßleitung besorgenden Direktors des Zentralamts als »ständigem Element des Gerichts« [2]) und mit Hinzuziehung von zwei bezw. vier vom schweizerischen Bundesrat ernannten Sachverständigen, beigelegt werden. Der Direktor kann aber auch in dringlichen Fällen allein entscheiden. Diese Schiedssprüche »erlangen im Gebiete sämtlicher Staaten Vollstreckbarkeit unter der Erfüllung der von den Gesetzen des Landes vorgeschriebenen Bedingungen und Formalitäten« (Art. 56). S c h w a b meint, daß die Entscheidungen des Zentralamts nicht ohne weiteres vollstreckbar, sondern den landesgesetzlichen Bestimmungen über das zur Erreichung der Vollstreckbarkeit von schiedsrichterlichen Urteilen nötige Prozeßverfahren unterworfen sind« [3]), also in Deutschland

---

kommen, geht aus einer freundlichen Mitteilung des Generalsekretärs des ständigen Schiedsgerichtshofs Baron van Verduynen hervor: „Les communications prévues par l'article XXII de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, ne sont pas faites régulièrement et d'une manière complète au Bureau international de la Cour permenente d'arbitrage".

1) Art. 57 Abs. 3 der internationalen Vereinbarung über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. Oktober 1890.

2) So wird der Direktor in der Begründung zum Projekt der Vereinbarung genannt. Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport I, S. 56.

3) S c h w a b , Das internationale Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr. Leipzig 1891, S. 392.

etwa die §§ 1040, 1042 der C.P.O. in Betracht kämen. Dem ist zu widersprechen. Der Art. 56 der Vereinbarung über den Eisenbahnfrachttransport stellt das Prinzip der Vollstreckbarkeit der vom »zuständigen Richter« gefällten Urteile, und das sind in diesem Falle die Schiedssprüche des Zentralamts, im Gebiete sämtlicher Vereinsstaaten auf. Ihnen ist die Wirkung rechtskräftiger Urteile beigelegt. Die Entscheidungen des Zentralamts sind ohne weiteres vollstreckbar, d. h. sie müssen in jedem Staate von den dazu bestimmten Exekutivstellen anstandslos exequiert werden, und nur das Verfahren zur Erreichung der Vollstreckbarkeit ist den landesgesetzlichen Bestimmungen unterworfen. In Deutschland muß also nach § 772 der C.P.O. die Vollstreckung eines ausländischen Urteils durch Klage beantragt und durch Urteil vom Vollstreckungsgericht zugelassen werden. Das Deliberationsverfahren kann sich aber nur auf eine Feststellung des Vorhandenseins der Voraussetzungen der Vollstreckbarkeit ausländischer Urteile beziehen, es ist lediglich eine formale Prüfung des Inhalts gestattet, während eine materielle ausdrücklich ausgeschlossen ist [1]). Die Vollstreckungsklausel des Vollstreckungsgerichts hat im deutschen Reich für das ganze Reichsgebiet Geltung [2]). Die Entscheidungen des Zentralamts sind kostenfrei [3]) und wie alle schiedsgerichtlichen Urteile inappellabel und schließen die Beschreitung des gewöhnlichen Rechtsweges aus.

Das Handlungsgebiet aller anderen internationalen Bureaux erstreckt sich nicht auf das Gebiet der Justiz, sondern auf Fragen der Verwaltung. Ihre Verfassung ist eine bureaumäßige; an ihrer Spitze steht der verantwortliche Direktor, der Chef des Amtes ist. Nach ihrer hierarchischen Gliederung sind sie untergeordnete Aemter. Ueber ihnen steht der geschäftsleitende Staat oder die internationale Kommission und die Konferenz, deren Anordnungen sie zu gehorchen haben. Endlich sind sie Zentral-

1) Rosenthal, Internationales Eisenbahnfrachtrecht. Jena 1894. S. 298 ff.

2) GerichtsVerf.G. § 161.

3) Verordnung des schweizerischen Bundesrats über das schiedsrichterliche Verfahren vor dem Zentralamt, abgedruckt bei Eger. Das int. Uebereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. Okt. 1890. Berlin 1894, S. 766.

ämter in dem Sinne, daß sie den Punkt, in dem die Fäden der internationalen Verwaltung des Vereins zusammenlaufen, bilden und so dem Verein gewissermaßen Gestalt und Ausdruck verleihen. »Die internationalen Bureaus« sagt Nippold, sind »Zentren, die im gemeinsamen Auftrage der Staaten für die gemeinsamen Ziele derselben zu wirken berufen sind« [1]). Droz meint, sie seien »un organe impartial et eclairé chargé de veiller aux interêts généraux de l'Union et de travailler à la réalisation de progrès nouveaux« [2]), und Kazansky sagt: »Die wichtigste Lehre, die man bei genauer Prüfung internationaler Verwaltungseinrichtungen und Völkerrechtsorgane überhaupt heimträgt, besteht darin, daß man seine Stellung zum Wesen und zu den Attributen der öffentlichen Gewalt zu revidieren beginnt. Die internationale Organisation zerstört in uns die Ueberzeugung, als könne es keine öffentlichen Organe ohne Zwangsgewalt geben und, daß der Haupt- wenn nicht gar der alleinige Inhalt ihrer Tätigkeit im Erlaß von Verordnungen und Verfügungen bestehe, denen alle, unter der Furcht vor gewaltsamer Vollstreckung, sich beugen« [3]).

Hieher gehört auch die Frage: Ist das internationale Bureau eine juristische Person des Völkerrechts? Fedozzi behauptet es: »Sono bensi persone giuridiche internazionali, perchè hanno autonomia di vita, perpetuità di scopo e proprio patrimonio« [4]). Bei der ganz anderen, mehr naturrechtlichen Auffassung, die viele italienische und französische Schriftsteller vom Völkerrecht haben, welche auch Individuen für Subjekte selbständiger internationaler Rechte und Pflichten ansprechen [5]), ist eine derartige Konstruktion gewiß beachtenswert; daß sie für uns unannehmbar, geht aus der ganzen Abhandlung hervor, und wir fügen nur noch hinzu, daß

1) Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag. Bern 1894, S. 279.
2) Journal des Economistes. 1887, p. 366.
3) Kazansky, I str. 325.
4) Fedozzi, Gli enti collettivi nel diritto internazionale privato con speciale riguardo al diritto di successione. Verona e Padova 1897, p. 120.
5) Fiore, Diritto internazionale codificato § 31. Pillet, Le droit international public. R.G. I. p. 32: „l'homme est une personne internationale". Rehm, Untertanen als Subjekte völkerrechtlicher Pflichten. Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht I, S. 53 ff.

internationale Organe ebensowenig wie Staatsorgane als solche Subjekte des öffentlichen Rechts sein können [1]).

Mamelok vergleicht die internationalen Bureaux mit der Firma einer Kollektivgesellschaft: »Wie die Firma Rechte erwirbt und Verbindlichkeiten eingeht, klagt und verklagt wird, während die eigentlichen Subjekte aller dieser Handlungen die Gesellschaften sind, so waltet das gleiche Verhältnis ob zwischen dem Bureau und der Staatensozietät« [2]). Dieser Vergleich erscheint bei näherer Betrachtung nicht stichhaltig. Gerade Mamelok ist es, der darauf hinweist, daß nur durch die Betrachtung der die einzelnen Bureaux begründenden völkerrechtlichen Akte ihre Rechtsnatur richtig erkannt werden könne. Besieht man nun all die Vereinbarungen, die zur Errichtung von Bureaux geführt haben, so bemerkt man leicht, daß ihre Kompetenzen im Gegensatz zu denen der Konferenz stets genau präzisiert, ihr Wirkungsgebiet ein fest umschriebenes ist; in keiner Vereinbarung aber findet man das internationale Bureau befugt, den Verein gerichtlich noch außergerichtlich zu vertreten oder in seinem Namen Willenserklärungen abzugeben. Das Bureau hat gewisse materielle Funktionen des Sammelns, Zusammenstellens und Veröffentlichens aller Mitteilungen, die für den Verein von Interesse, ferner hat es sich stets zur Verfügung der Mitglieder zu halten, nicht aber irgend welche Rechtsfunktionen auszuüben. Das Bureau darf nicht im Namen des Vereins Befugnisse erwerben noch Verbindlichkeiten eingehen. Nach außen treten die Staaten als einzelne Persönlichkeiten auf, im Namen des Vereins wird überhaupt nicht kontrahiert.

Nun pflegen aber die Bureaux Archive zu besitzen und Bibliotheken zu gründen. Wer ist, juristisch betrachtet, das Subjekt solcher Rechte und Pflichten? Wer ist z. B. haftbar, wenn ein Bureau Bücher gekauft hat und Streit über Vertragsmäßigkeit und Preis der Lieferung entsteht? Wer ist der Bedachte, wenn

1) Daß Staatsorgane nicht Rechtssubjekte, ist fast allgemein anerkannt, vgl. Bernatzik, Kritische Studien über den Begriff der jur. P. und über die jur. Persönlichkeit der Behörden insbesondere. Archiv für öffentliches Recht V. p. 169 ff. Jellinek, System S. 240. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 6. Aufl. Leipzig 1905. S. 343.

2) Mamelok a. a. O. S. 208.

ein Schriftsteller dem Bureau für den Schutz des literarischen Urheberrechts ein Legat hinterläßt? Die Gesellschafter? oder ist gar keine empfangsfähige Person vorhanden? Auf diese durchaus praktischen Fragen, die sich beliebig vermehren lassen, ist zu erwidern: Das internationale Bureau ist in dem Staate, in welchem es Rechtsdomizil hat, juristische Person des Privatrechts. Wenn es daher in den zivilistischen Rechtsverkehr tritt, so ist Subjekt aller Verbindlichkeiten, welche anläßlich seiner Tätigkeit entstehen, das Bureau selbst. Erhärtet wird diese Ansicht zunächst durch Textstellen zweier Vereinbarungen. »Die französische Regierung wird auf Verlangen des internationalen Komitees die nötigen Maßregeln treffen, um dem internationalen Bureau den Charakter einer gemeinnützigen Anstalt zu verleihen«, heißt es im Art. 3 des Reglements für das internationale Gewichtsbureau. Dieser Verpflichtung ist sie auch durch ein Dekret vom 28. Oktober 1876 nachgekommen, welches das Bureau als eine selbständige, mit eigener Persönlichkeit begabten, Anstalt anerkennt[1]). Gleichlautend ist der Art. 3 der Statuten des internationalen Amts für öffentliche Hygiene: »Le Gouvernement de la République française, prendra sur la demande du comité international visé à l'article 6, les dispositions nécessaires pour faire reconnaître l'Office comme établissement d'utilité publique«[2]).

Bei der Vorkonferenz zur Errichtung des internationalen Bureaus zur Veröffentlichung der Zolltarife gab der Vorsitzende belgische Minister Baron Lambermont in der Sitzung vom 18. März 1888 die Erklärung ab, daß das Bureau wie eine juristische Person des Zivilrechts betrachtet werden müsse, und auf der zwei-

---

1) Décret qui reconnait comme établissement d'utilité publique le bureau international des poids et mesures établi à Paris. de Clercq XI, 479. Duvergier, Collection complète des lois, décrets e. t. c. 1876, p. 368. „On entend sous le nom d'établissement d'utilité publique les institutions privées, qui à raison des services qu'elles rendent obtiennent du gouvernement la qualité de personne civile". Block, Dictionnaire de l'académie. 3 éd. p. 1061. Vergl. auch Löning, Art. Vereins- und Versammlungsfreiheit. H.W.St. 2. Aufl. Bd. VII, S. 389.

2) Aus den Worten: „établissement d'utilité publique" darf man nicht schließen, daß das Bureau Anerkennung als jur. P. des öffentlichen Rechts gefunden hätte. Vielmehr ist das der technische Ausdruck für die j. P. des Zivilrechts. Richtig: Otto Mayer a. a. O. II, S. 374 und S. 375. Anmerkung 12.

ten Konferenz wurde wiederholt: »daß bloß das Bureau der internationalen Union das Eigentumsrecht auf die von ihm herausgegebenen Zolltarife hat« [1]).

Was nun die Stellung der in der Schweiz domizilierten Aemter anbetrifft, so sind sie nach dortigem Rechte bei der grundsätzlich freien Entstehung der jur. Person, die keiner ausdrücklichen Erteilung durch den Staat bedarf, Zivilrechtspersönlichkeiten. »Während in der welschen Schweiz durchweg die Ansicht des französischen Rechts, wonach auch die privatrechtliche Persönlichkeit nur durch staatliche Anerkennung erworben werden kann, herrscht, ... finden wir in den deutschen Kantonen das Recht der Persönlichkeit der Personenverbindungen und Stiftungen mit der Tatsache ihres Entstehens anerkannt« [2]). Diesen Standpunkt vertritt ebenfalls der § 52 des neuen Schweizer Zivilgesetzbuches, welches am 1. Januar 1912 in Kraft tritt.

Mamelok versucht auf Grund zweier Vertragsstellen dem Bureau jegliche Privatrechtsfähigkeit abzusprechen. Diese Texte, es ist der Art. 13 des Maß- und Gewichtsvertrages und der Art. 8 Abs. 4 und 5 der Vereinbarung zur Veröffentlichung der Zolltarife, lauten: »Nach Verlauf von 12 Jahren kann der gegenwärtige Vertrag von dem einen oder dem anderen der hohen vertragschließenden Teile gekündigt werden. Die Regierung, welche von diesem Kündigungsrecht für sich Gebrauch zu machen gedenkt, ist gehalten, ihre Absicht ein Jahr vorher zu erklären, und es verzichtet dieselbe dadurch auf alle Eigentumsrechte an den internationalen Prototypen und am Bureau«.

»Les Etats et colonies qui se retireraient de l'Union à l'expiration du premier terme de sept années perdront leur droit de copropriété dans le fonds commun. — En cas de liquidation, le fonds sera partagé entre les Etats et colonies«.

Vorliegende Bestimmungen sind als Norm für den Fall der Auflösung des Bureaus aufzufassen und nur als solche zu ver-

1) Kazansky, Internationales Bureau zur Veröffentlichung der Zolltarife. Jahrbuch der int. Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft II, S. 642. Berlin 1897.

2) Huber, System und Geschichte des schweizerischen Privatrechts I. S. 159 f. Basel 1886.

stehen. Es ist in ihnen Vorsorge getroffen, daß das Eigentum des Bureaus allein auf die gegenwärtigen Mitglieder des Vereins übergeht, während die früher ausgeschiedenen ihren Anspruch auf dasselbe ausdrücklich verloren haben. Bei einer andern Auslegung würde der eben zitierte Art. 13 der Vereinbarung für Maß und Gewicht dem oben angeführten Art. 3 des Reglements direkt widersprechen, der die französische Regierung auffordert, die nötigen Maßregeln zu treffen, um dem Bureau Rechtsfähigkeit zu verleihen.

Im letzten Grunde sind die Ansichten Mameloks über die Rechtsnatur der Bureaux im Vergleich zu den unsern nicht so grundverschieden, wie es vielleicht den Anschein hat. Auch wir halten die internationalen Bureaux in erster Linie für internationale Behörden und »Unternehmungen des betreffenden Staatenvereins«. Das Bureau ist aber nicht nur als eine Veranstaltung, als Betriebsobjekt des allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereins anzusehen, sondern ihm ist in seiner Privatrechtssphäre von den Staaten eine gewisse Autonomie, »ein self government assez étendu« [1]), hinsichtlich des Erwerbs und der Ausübung privater Vermögensrechte eingeräumt. Sein Verhältnis zum Verein wird dadurch nicht berührt; zweifellos wird deshalb der Charakter des Bureaus als internationales Amt nicht verändert, es bleibt dabei eine internationale durch Völkerrechtssatzung geregelte Behörde.

1) Moynier p. 6.

# Spezieller Teil:

## Die internationalen Bureaux.

Die internationalen Bureaux haben sich nach dem Vorbilde der beiden bedeutendsten Zentralämter, dem des internationalen Telegraphenvereins und dem des Weltpostvereins, gebildet und entwickelt. Da deshalb ihre Organisation und ihre Funktionen äußerlich einander überaus ähnlich sind, soll, um lästige Wiederholungen zu vermeiden, im Folgenden nur ein Bild der Tätigkeit dieser größten und wichtigsten Behörden gegeben werden.

## Das internationale Bureau des Telegraphenvereins. [1])

### § 16. Die Abteilung für Telegraphie.

Es gibt vielleicht keine Erfindung, die sich schneller ausgebreitet und rascher Anwendung gefunden hätte, wie die des Telegraphen. Um nun dieses, seinem ganzen Wesen nach universelle Verkehrsmittel auf die nützlichste Weise arbeiten zu lassen, galt es die Hindernisse, welche sich aus der Verschiedenheit der Rechtslage und der politischen Abgrenzung der Staaten ergaben, möglichst zu beseitigen. Dazu traten die wichtigsten kontinentalen Staaten Europas 1865 zu einem Telegraphenverein zusammen, der sich seitdem nur noch vergrößert und vervollkommnet hat. In Paris gegründet, ist er 1868 auf der Wiener Konferenz durch die Schaffung eines internationalen Bureaus gekräftigt worden. Die französische Regierung hatte bereits auf der ersten Konferenz Vorschläge einer Organisation des Vereins gemacht und die Einsetzung einer Kommission aus Delegierten der Telegraphenverwaltungen befürwortet. Diese hatte eine Karte des Telegraphennetzes zusammenzustellen, die Tarife zu veröffentlichen und sich mit all denjenigen Untersuchungen zu beschäftigen, die ein allgemeines Interesse beanspruchen konnten. Ihr Wohnsitz sollte die Residenz sein, in welcher die letzte Konferenz stattgefunden, während sie dienstlich der obersten Telegraphenverwaltung des betreffenden

---

1) Literatur. Geßner, Die beiden Weltvereine für den Post- und Telegraphenverkehr. Archiv für öffentliches Recht, 1887, S. 220. Documents diplomatiques des conférences télégraphiques de Paris, 1865, Vienne 1868, Rome 1872, St. Pétersbourg 1875, Londre 1879, Berlin 1885, Paris 1890, Budapest 1896, Londre 1903 et Lisabonne 1908. P. D. Fischer, Die Telegraphie und das Völkerrecht. Leipzig 1876, S. 196. Renault, Etudes sur les rapports internationaux. La poste et le télégraphe p. 78 s. Paris 1877.

Landes unterstand. Allein dieses Projekt fand starken Widerstand. Der Abgeordnete der Schweiz wies darauf hin, daß die Arbeiten von allgemeinem Interesse, die in den Perioden zwischen zwei Sessionen erledigt werden könnten, doch nicht so wichtige seien, um eine ständige Versammlung so vieler Vertreter zu rechtfertigen[1]). Andere meinten, Frankreich strebe nach der Hegemonie im Verein, die Franzosen bestanden wohl deshalb nicht nachhaltig auf ihren Vorschlägen und man einigte sich kurz auf folgendes: Die Telegraphenverwaltungen des Staates, in welchem die letzte Konferenz getagt hatte, würde alle Vorschläge zu Veränderungen der Vereinbarung erhalten, diese durchsehen und ordnen, sie den Mitgliedern zur Amendierung vorlegen, und nach erfolgter Zustimmung aller bekannt geben. Außerdem sollte sie eine offizielle Karte des internationalen Telegraphennetzes zusammenstellen und der nächsten Konferenz vorlegen. Frankreich, welches von 1865—68 diese Obliegenheiten versah, ist ihnen nicht gerecht geworden. Lag es nun an der Unzufriedenheit über die Nichtannahme seines Kommissionsprojektes, oder war das Regime von 1865 unzureichend, jedenfalls hat es als internationale Behörde des Vereins, bis auf die Anfertigung einer Karte, so gut wie nichts geleistet. Das Nichtvorhandensein eines besonderen ständigen Amtes zur Besorgung und Vorbereitung der Verbandsangelegenheiten wurde als Hauptmangel der Vereinbarung empfunden. Deshalb unterbreitete die Schweizer Regierung der Konferenz von 1868 eine Note, welche in der Hauptsache die Anstellung eines Generalsekretärs befürwortete, dessen Tätigkeit in der Veröffentlichung von Mitteilungen über den Verein, in einer Zusammenstellung aller Telegraphenbureaux in alphabetischer Reihenfolge und der Ausarbeitung einer Statistik über den Welttelegraphenverkehr nach einheitlichem Muster bestehen sollte. Er hatte an der Konferenz mit beratender Stimme teilzunehmen, wurde von ihr ernannt, unterstand dem geschäftsleitenden Staat und sollte von allen Mitgliedern besoldet werden. Die Bedenken, die gegen diese Vorschläge laut wurden, waren zweierlei Art; die Delegierten Belgiens bemängelten die abhängige Stellung, die

1) Vgl. Saveney, La télégraphie internationale. Revue des deux Mondes, 1 Octobre 1872, p. 557.

der Sekretär zum geschäftsführenden Staate einnahm und meinten, die stete Uebersiedlung dieses Beamten aus einer Residenz in die andere mache den Posten schwierig und unbeliebt, seine immerwährende Neubesetzung aber untauglich und wenig zuverlässig. Das Amt sollte vielmehr eine Aehnlichkeit mit dem des »Generalagenten der rheinischen, belgischen und französischen Nordbahnen« erhalten, der in Köln lebte, sich mit Fragen, die die genannten Eisenbahnlinien interessierten, befaßte und bei Meinungsverschiedenheiten sein Gutachten über die Streitfrage abgab, ohne selbst eine Entscheidung zu fällen. Obgleich dieser internationale Agent, gestützt auf seine Kenntnisse und Erfahrungen, nur eine moralische Macht ausübte, meinten die Franzosen, seine bevorzugte Stellung »sei unvereinbar mit der Würde und Freiheit der Telegraphenverwaltungen«, jeglicher Kontrolle entzogen wäre er mehr ein internationales Hindernis als eine Hilfe[1]). Aus dem Chaos der verschiedensten Ansichten formte sich allmählich, unter der tätigen Mitwirkung Hollands, eine feste Meinung; die Vorschläge der Schweiz erhielten eine Erweiterung, die Kompetenzen des Aufsichtsstaates wurden präzisiert und die des Generalsekretärs so geordnet, wie sie im allgemeinen auch jetzt noch bestehen. Aus diesem wurde ein internationales Bureau mit einem Direktor an der Spitze, welches von dem Staate, in welchem es seinen Sitz hatte, eingerichtet und beaufsichtigt werden sollte. Der Gang der Verhandlungen, die zur Gründung des internationalen Telegraphenbureaus führten, ist deshalb nicht unwesentlich, weil durch sie die Möglichkeit der Einführung internationaler Behörden, die die Selbständigkeit der Staaten nicht einengten, erkannt wurde. Aus diesen Auseinandersetzungen haben alle völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, die nach dem Telegraphenverein entstanden, Vorteil gezogen. Prinzipielle Bedenken brauchten nicht mehr vorgebracht zu werden. Nur die Frage, ob die Errichtung eines Zentralamts wünschenswert erscheine, hatte die Konferenzmitglieder zu beschäftigen.

Gewiß, es hat bereits früher internationale Telegraphenämter gegeben. So werden an den Grenzen häufig gemischte Bureaux

1) Moynier p. 22.

aus Beamten der benachbarten Staaten zur Uebergabe internationaler Telegramme gebildet. Aber diese und ähnliche Einrichtungen tragen einen zufälligen Charakter und ihre Rechtsstellung ist eine durchaus ungewisse [1]). Weder vom theoretischen noch vom praktischen Standpunkt läßt sich daher ein Vergleich mit dem internationalen Bureau des Telegraphenvereins ziehen. Wohl aber bietet der deutsch-österreichische Telegraphenverein, der der Vorläufer des internationalen ist, und nicht nur die Möglichkeit der Einigung einer größeren Anzahl von Staaten auf dem Gebiete der Telegraphie bewies, sondern in welchem auch ein zeitweiser Zusammentritt einer deutschen Telegraphenkonferenz vorgesehen war, in seiner Organisation und Entwicklungstendenz manche Aehnlichkeit mit der Union. Die Führung der Zentralgeschäfte hatte dort ebenfalls ein Staat, nämlich Preußen, übernommen, das sie auch bis zuletzt behielt, während im internationalen Telegraphenverein, die anfangs Frankreich übertragenen Funktionen, einem besonderen internationalen Bureau, welches am 1. Januar 1869 in Bern eröffnet ward, anvertraut wurde. Die Errichtung eines Bureaus, sagte der Vertreter des Norddeutschen Bundes auf der Wiener Konferenz, sei das wichtigste Ergebnis der Konferenzarbeiten, und werde sicher einen wohltätigen Einfluß auf die Zukunft und die Ausgestaltung des internationalen Telegraphenwesens haben. Da es zuerst die Probe der Tauglichkeit bestehen sollte, wurde seine Tätigkeit nur in Umrissen festgestellt, und als diese uneingeschränktes Lob erntete, auf der nächsten Generalversammlung zu Rom von 71/72 präzisiert und erweitert. Die Schweiz, die das Bureau im Auftrage der Verbandsstaaten eingerichtet, dem sie ein Dienstreglement ausgearbeitet und die Beamten angestellt, behielt die obere Leitung; ihre Pflichten sind durchaus formaler Natur, ihre Gewalt nennt sie selbst Oberaufsicht. Die Kompetenzen der Schweiz, welche sie dem Departement für das Post- und Eisenbahnwesen, Abteilung der Posten und Telegraphen, übertragen, beschränken sich auf Bestimmungen über die Geschäftsleitung und den Kanzleidienst, Bestätigung des Budgets, Leistung der erforderlichen Vorschüsse, Anstellung, Beurlaubung und Besoldung der

1) Kazansky, II str. 126.

Beamten, der Ueberwachung ihrer Tätigkeit und der Verteilung eines, vom Bureau ausgearbeiteten Rechenschaftsberichtes an alle Telegraphenverwaltungen [1]).

Die Ausgaben des Bureaux dürfen die Summe von 100000 Frs. nicht übersteigen »ungerechnet der besonderen Auslagen, zu welchen der Zusammentritt einer internationalen Konferenz Anlaß gibt« (Art. LXXXII. Abs. 1). Zur Verteilung der Kosten werden die Staaten in sechs Klassen eingeteilt, von welchen jede im Verhältnis einer gewissen Anzahl von Einzelheiten ihren Beitrag zu leisten hat.

2. Die Funktionen des Bureaus lassen sich in ständige und vorübergehende einteilen. Das Bureau dient in der Regel als Vermittler für die Nachrichten, welche sich die Verbandsglieder gegenseitig zusenden. Ferner hat es die Obliegenheit, alle auf die internationale Telegraphie bezüglichen Nachrichten zu sammeln. Zur Ermöglichung dieser Aufgabe sind die Staatstelegraphenverwaltungen verpflichtet, ihm alle Maßnahmen über die Zusammensetzung und Veränderung ihres Tarifwesens mitzuteilen; über Eröffnung neuer oder Schließung bestehender Linien, soweit sie den internationalen Dienst angehen und über den Bestand, die Anzahl und Tätigkeit ihrer Aemter zu berichten; sie benachrichtigen ferner das Bureau telegraphisch von jeglicher Unterbrechung derjenigen Verbindungen, welche die internationale Korrespondenz beeinflussen könnten, haben ihm zwei Exemplare der Publikationen, welche sie erscheinen lassen, zuzusenden und über alle Neuerungen, welche sie in den verschiedenen Dienstzweigen einführen, Mitteilung zu machen.

Dieses Material wird vom Bureau verarbeitet und veröffentlicht. So erscheint alljährlich eine große, nach einheitlichem Plane verfaßte, offizielle statistische Uebersicht über die Bewegungen des Telegraphenverkehrs, den Stand der Linien, die Anzahl der Anstalten und Apparate. Außer dieser »statistique télégraphique comparative« [2]) gibt das Bureau seit 1896 auch eine

---

1) Siehe oben S. 47 Anmerk.

2) Statistique télégraphique comparative des années 1849—1869. I Vol. 1871. Statistique télégraphique comparative 1871—1909.

vergleichende Statistik über Telephonverkehr heraus[1]); sodann veröffentlicht es die Tarife aller Länder[2]), läßt amtliche Generalkarten der europäischen und außereuropäischen Telegraphenverbindungen erscheinen[3]) und hat im Auftrage der Pariser Telegraphenkonferenz von 1890 ein Wörterbuch zur Abfassung von Telegrammen in verabredeter Sprache herausgegeben[4]). Dieses Lexikon, welches 1894 erschien, enthält auf 856 Seiten, 256740 den verschiedensten Sprachen entnommenen Worte, ist überaus sorgfältig zusammengestellt, und sollte die vielen privaten, meist englischen, Wörterbücher ersetzen und nach Ablauf von drei Jahren im europäischen Verkehr das einzig Erlaubte sein. Die Verleger der alten Vokabulare bekämpften aber diesen Beschluß, die Handelskammern Englands wurden bei der Generalverwaltung der Posten vorstellig und Großbritannien setzte es, gestützt auf die große Anzahl seiner Stimmen, durch, daß das Wörterbuch erst dann in Kraft träte, wenn es in geeigneter Weise d. h. mit mehr englischen Worten vervollständigt worden[5]). Diesem Wunsch ist das Bureau nachgekommen und hat das Lexikon in stark vergrößerter Form als »nouveau vocabulaire officielle«, dessen vierter und letzter Band 1901 erschien, dem Verkehr übergeben. Seine Anwendung ist aber fakultativ geblieben[6]). Außerdem gibt das Bureau eine sehr gut redigierte Zeitschrift in französischer Sprache, seiner Amtssprache, heraus. Das Journal télégraphique[7])

---

1) Statistique téléphonique comparative 1896—1909.

2) Tarifs téléphoniques. Berne 1905.

3) Carte générale des grandes communications télégraphiques du Monde. Berne 1906. Carte des communications télégraphiques du régime extra-européen. Dernière édition, 1902. Carte des communications télégraphiques du régime européen. Dernière éd. 1906.

4) Vocabulaire officiel pour la rédaction des télégrammes en langage convenu.

5) Kazansky, II str. 144 sled.

6) Poinsard, Le droit international au XX siècle. Paris 1907, p. 39. „On a abandonné en 1903 l'idée d'imposer ce vocabulaire, qui est devenu purement facultatif".

7) Journal télégraphique, publié par le bureau international des administrations télégraphiques, 1869—1909, in 33 Bänden; dazu eine Table des matières. „Le Journal télégraphique sert également d'organe officiel pour le service radiotélégraphique". Bureau int. de l'Union télégraphique. Convention radiotélégraphique. Rapport de gestion 1908, p. 4.

ist das offizielle Blatt des Vereins und erscheint monatlich. Neben der Veröffentlichung von Gesetzen und Vereinbarungen bringt es wissenschaftliche Arbeiten, Rezensionen und verschiedene Berichte über das Telegraphenwesen. Auch juristische Abhandlungen fehlen nicht völlig. Es seien nur die vorzüglichen Arbeiten von Rothen[1]) und von Dambach[2]) über die Telegraphengesetzgebung und das Telegraphenstrafrecht hervorgehoben.

Das Bureau muß sich ferner jederzeit zur Verfügung der Staaten halten und ihnen Auskunft über solche Fragen, welche die internationale Telegraphie betreffen, auf ihr Verlangen geben; es hat die Vorarbeiten zu den Telegraphenkonferenzen vorzubereiten, an denen sein Direktor ohne Stimmrecht teilnimmt. Dieses wäre etwa die regelmäßige, in der Vereinbarung vorgesehene, Tätigkeit des Bureaus. Es hat aber auch Aufgaben anderer, mehr zufälliger Art übernommen. So beteiligte es sich aus eigenem Antrieb an der Pariser Ausstellung für Elektrizität von 1881 und wurde mit dem Diplome d'honneur ausgezeichnet. 1882 entsandte das Bureau auf Vorschlag des französischen Unterstaatssekretärs der Posten und Telegraphen seinen Vertreter auf die internationale Konferenz zum Schutze der Telegraphenkabel. Obgleich das Bureau glaubte, dabei im Sinne des Vereins zu handeln, bleibt es immerhin fraglich, ob die Annahme derartiger Vertretungen, die nirgends vorgesehen, nicht aus dem Rahmen seiner Kompetenz fallen.

### § 17. Die Abteilung für Radiotelegraphie.

Als nun die drahtlose Telegraphie auf der Berliner Konferenz vom November 1906 gleichfalls zum Gegenstande einer Vereinbarung gemacht wurde, lag es nahe, den Arbeitsbereich des internationalen Telegraphenbureaus auf die Funkentelegraphie auszudehnen. Deutschland hatte allerdings in seinem Projekt die Errichtung eines besonderen internationalen Amtes vorgeschlagen, da die Schweiz wegen ihrer geographischen Lage sich für die Radiotelegraphie nicht interessiere, auch an der Konferenz nicht teilnahm, und weil die Vereinbarung nur den Verkehr zwischen öffent-

1) Rothen, Etudes sur la législation télégraphique.
2) Dambach, Droit pénal télégraphique.

lichen Küsten und Schiffsstationen regelt, während der Verkehr von Land zu Land in keiner Weise berührt wird. Der Delegierte Frankreichs trat aber warm für die Zusammenfassung beider Bureaux ein, die Radiotelegraphie, sagte er, sei nur eine Erweiterung des gewöhnlichen Telegraphendienstes, durch Vereinigung der beiden Aemter könne man sich zum Teil derselben Beamten, Zeitschriften und Veröffentlichungen bedienen, dieses bedeute eine wesentliche Vereinfachung, setze geringere Kosten voraus und sei überhaupt bei der Erfahrung und den vortrefflichen Leistungen, die das Bureau während seines bald 40jährigen Bestehens gezeigt, zu empfehlen [1]).

Es waren also Erwägungen rein praktischer Natur, welche die Konferenz bewog, das internationale Bureau der Telegraphenverwaltungen, »vorbehaltlich der Zustimmung der Schweizerischen Bundesregierung und der Genehmigung des internationalen Telegraphenvereins« [2]) zur Behörde des Radiotelegraphenverbandes zu bestimmen, mit dem Wunsch, daß für die drahtlose Telegraphie eine besondere Abteilung errichtet werde. Die Schweiz, welche von diesem Antrag durch die deutsche Regierung, welche wiederum von der Konferenz mit der Uebermittelung betraut worden war, in Kenntnis gesetzt wurde, ermächtigte durch Bundesratsbeschluß vom 31. Dezember 1906 das Bureau zur Uebernahme der Arbeiten und bestimmte, gemäß dem Vorschlag des Zentralamts, daß es bis auf weiteres, d. h. bis zur endgültigen Beschlußfassung durch die nächste Telegraphenkonferenz, in zwei von einander getrennte Abteilungen, eine für Telegraphie und eine für Radiotelegraphie zerfallen solle; die Zuständigkeit des Vizedirektors und des ersten Sekretärs auf die Geschäfte beider Sektionen auszudehnen seien.

Die Schweiz bietet das erste Beispiel eines Staates, welcher die Oberaufsicht über eine internationale Stelle übernommen, ohne selbst ein eigenes Interesse an ihrem Gedeihen zu haben. Während in allen übrigen völkerrechtlichen Verwaltungsvereinen der dirigierende Staat, in seiner Funktion als internationale Behörde, wohl für die anderen, zugleich aber auch stets für sich handelt und so-

1) Documents de la Conférence de Berlin 1906, publiés par le Département des Postes de l'Empire d'Allemagne, p. 72 s.

2) Art. XXXVII der Ausführungsübereinkunft.

mit in seiner Tätigkeit mit einem Gesellschafter, welcher alle anderen Gesellschafter vertritt, verglichen werden kann, sehen wir hier die Schweiz als unmittelbare völkerrechtliche Behörde sich in den Dienst eines Vereins stellen, zu welchem es in keinem Mitgliedschaftsverhältnis steht. Es ist ein Zeichen von echtem Völkerrechtsidealismus, daß die Schweiz es mit größter Bereitwilligkeit übernommen, die neue Abteilung einzurichten und die geschäftsleitenden Funktionen über dieselbe zu übernehmen. Meili hebt allein »den Beweis des Vertrauens der Staaten« über den die Schweiz alle Ursache hat, erfreut zu sein, hervor und sagt »der Bundesrat hätte natürlich nicht gezögert, die ihm übertragenen Verpflichtungen zu übernehmen«[1]), es ist aber auch einmal darauf aufmerksam zu machen, daß man der kleinen neutralen Schweiz, welche die Staaten zur Depositarin der größten und wichtigsten Bureaux gemacht haben, nicht verargen könnte, wenn sie Merkmale internationaler Uebersättigung zeigen würde. Die Sorge für die Einrichtung der Bureaux und ihre Organisation, die Anstellung und ständige Aufsicht über die Beamten, das Vorstrecken der Geldmittel aus der Bundeskasse, die Verwaltung der Fonds, der Erlaß von Verordnungen sind gewiß keine ganz leichten und vorübergehenden Funktionen, wenn ihr dafür auch Dank und Anerkennung in reichem Maße zuteil wird und Schriftsteller sie als »Wiege der friedlichen internationalen Politik«[2]), »als Hauptstadt der Welt«, »als moralischen und intellektuellen Vorort auf dem Gebiete internationaler Beziehungen« und als »Hüterin des ewigen Feuers, des Feuers des Rechts, der Gerechtigkeit und des Weltfriedens«, preisen[3]).

Die Funktionen der neuen Abteilung sind durch Art. 13 folgendermaßen bestimmt: »Ein internationales Bureau wird beauftragt, die auf die Funkentelegraphie bezüglichen Nachrichten jeder Art zu sammeln, zusammenzustellen und zu veröffentlichen, die Anträge auf Aenderung bekannt zu geben und im allgemeinen sich

1) Meili, Die drahtlose Telegraphie im internen Recht und Völkerrecht. Zürich 1908. S. 75.

2) Droz, Du rôle international de la Suisse. Revue suisse 1884.

3) Derselbe, Etudes et portraits politiques. Paris 1895, p. 67, vgl. auch Lavollée, Revue d'histoire diplomatique I, p. 348.

mit allen Verwaltungsarbeiten zu befassen, mit denen es im Interesse der internationalen Funkentelegraphie betraut werden wird.

Die Kosten dieser Einrichtungen werden von sämtlichen vertragsschließenden Ländern getragen«.

Der Wortlaut dieses Artikels hat große Aehnlichkeit mit dem Art. 14 der St. Petersburger Telegraphenkonvention von 1875, wie überhaupt die Funkentelegraphenvereinbarung sich technisch ihr anschließt und viele Artikel der St. Petersburger Vereinbarung auf die Radiotelegraphie direkt für anwendbar erklärt hat[1]). So ist auch die Art der Verteilung des Budgets, welches 40000 Franken nicht übersteigen darf, auf die einzelnen Mitglieder dieselbe.

Der Natur ihrer Aufgabe nach ist also die Funkentelegraphenabteilung in der Hauptsache Sammel- und Vermittlungsstelle für alle die internationale Verwaltung des Vereins betreffenden Angelegenheiten. Ihr Publikationsorgan ist das Journal télégraphique, welches seit 1908 bereits mehrere interessante Arbeiten über Einrichtungen der Radiotelegraphie veröffentlicht und die Gesetze und Verordnungen von Deutschland, Japan, Neuseeland und Spanien auf dem einschlägigen Gebiete reproduziert hat. Ihre wichtigste Funktion besteht aber in der Zusammenstellung eines Verzeichnisses der Radiotelegraphenstationen, welches Angaben über Namen, Nationalität der Bord- und Küstenstationen über die geographische Lage der letzteren, sowie Unterscheidungszeichen des internationalen Signalbuchs und Heimatshafens des Schiffes enthält, ferner Mitteilungen über Rufzeichen, normale Reichweite, System, Apparate, Wellenlänge, Dienststunden, Höhe der Küsten- und Bordgebühren bringt und endlich Auskünfte darüber, ob die Station dem öffentlichen, dem beschränkt öffentlichen oder ausschließlich amtlichen Verkehr dient, gibt. Diese »Nomenclature officielle des stations radiotélégraphiques«, welche stets auf dem Laufenden zu halten ist und durch Nachträge ergänzt werden soll, ist bei der Vielgestaltigkeit und Subtilität des Funkentelegraphenverkehrs von eminenter öffentlicher Bedeutung und ihr unmittelbar bevorstehendes Erscheinen berührt direkt eine Existenzfrage der Radiotelegraphie[2]).

1) Scholz, Völkerrecht und Funkentelegraphie. Deutsche Juristenzeitung XII, 1907, 1, S. 62.

2) Kausen, Die Radiotelegraphie im Völkerrecht. München 1910, p. 56.

## II. Kapitel.

## Das internationale Bureau des Weltpostvereins.

### § 18. Organisation.

1. Der deutsche Vertragsentwurf, der als Basis zu den Verhandlungen des in Bern 1874 zusammengetretenen Postkongresses diente, und zur Gründung des allgemeinen Postvereins führte, hatte die Errichtung eines internationalen Bureaus nicht vorgesehen. Dies ist umso verwunderlicher, als sein Verfasser, Heinrich Stephan, sich schon 1859 über die wünschenswerte Ausgestaltung des deutsch-österreichischen Postvereins folgendermaßen geäußert hatte: »Die Errichtung einer Zentralstelle für Abrechnung, Revision und Statistik, eines Zentralarchivs, eines Vereins-Organs zur Publikation der den gesamten Verein betreffenden Bekanntmachungen und sonstigen amtlichen Mitteilungen bleibt der Zukunft vorbehalten« [1]). So war es denn der Bevollmächtigte der belgischen Regierung, Vinchent, derselbe welcher schon auf der Pariser Telegraphenkonferenz die Schaffung eines internationalen Telegraphenbureaus lebhaft befürwortet hatte, welcher diese Lücke des Entwurfs ausfüllte. Am 17. September, während der zweiten Sitzung des Kongresses, stellte er den Antrag ein internationales Postbureau, ähnlich demjenigen, welches die Telegraphenverwaltungen besitzen, einzurichten. Dieser Vorschlag stieß auf keinen Widerstand und zwei Tage darauf unterbreitete er dem Kongreß ein Projekt, das mit nur unwesentlichen Aenderungen einstimmig angenommen wurde. Es bestand aus zwei Teilen, den grundsätzlichen Bestimmungen, die unter Artikel 15 in den Hauptvertrag aufgenommen wurden und den Ausführungsbestimmungen, welche ins Reglement kommen sollten. Der Artikel 15 der sich seinem Inhalt nach nur wenig verändert hat, lautet: »Unter dem Namen internationales Bureau des allgemeinen Postvereins« wird eine Zentralstelle errichtet, welche unter der oberen Leitung einer durch den Kongreß zu bestimmenden Postverwaltung steht und deren Kosten von den Postverwaltungen sämtlicher Vertragsstaaten bestritten werden. Dieses Bureau wird

1) Stephan, Geschichte der preußischen Post, S. 518.

die den internationalen Postverkehr betreffenden dienstlichen Mitteilungen zusammenstellen, veröffentlichen und verteilen, in Streitfragen auf Verlangen der Beteiligten sich gutachtlich äußern, Anträge auf Abänderung des Reglements in die Geschäftsverhandlungen bringen, angenommene Veränderungen bekannt geben, die internationalen Abrechnungen, namentlich in den in Art. 10 vorgesehenen Beziehungen erleichtern, und sich überhaupt mit denjenigen Aufgaben und Gegenständen beschäftigen, welche ihm im Interesse des Postvereins übertragen werden.

Bei der Beratung, welche die oberste Verwaltung sein solle unter dessen Aufsicht die Zentralstelle käme, erhalten die Schweiz und Belgien bei der ersten geheimen Abstimmung gleich viele Stimmen. Die darauf vorgenommene zweite Abstimmung ergibt folgendes Resultat: Die belgische Verwaltung erhält 9, die schweizerische 12 Stimmen. Somit ward die Schweiz mit der Organisation des Bureaus betraut und Bern als sein Sitz ausersehen. Stephan hatte bei der ersten Abstimmung für Belgien gestimmt »um ihm ein Zeugnis der Erkenntlichkeit für die intellektuelle und materielle Unterstützung, die wir von ihm empfangen haben, zu geben«[1]) und sich erst nach Einholung neuer Instruktionen der Mehrheit der Versammlung angeschlossen. Die Wahl der Schweiz als Standort des Bureaus erscheint begreiflich, wenn man bedenkt, daß sie es gewesen, die die Mächte zu einer Konferenz in ihre Residenz geladen und daß ihre Verwaltung bereits erfolgreich die Aufsicht über ein ähnliches internationales Amt übernommen hatte. Der schweizerische Bundesrat wußte auch diese Courtoisie zu schätzen und erklärte sich sofort bereit, dieses »wichtige Organ des allgemeinen Verkehrs« unter seine Obhut zu nehmen und dankte für das Wohlwollen und Vertrauen, welches der Schweiz von neuem durch einen internationalen Kongreß gegeben wird. »Wir glauben auch Ihnen die bestimmte Versicherung geben zu können, daß die Einrichtung der Gegenstand der Sorgfalt sein wird, welche sie mit vollem Rechte beanspruchen darf«[2]).

1) Rede des Generaldirektors Stephan auf der Sitzung vom 1. Oktober 1874.

2) Schreiben des schweizerischen Bundesrats vom 2. Oktober an den Präsidenten des Kongresses.

Die schweizerische Regierung hatte dadurch Aufgaben zweierlei Art übernommen. Die erste bestand in der Einrichtung und Organisation des Bureaus, die zweite in seiner Ueberwachung und Leitung. Wir sehen hier die Schweiz als Mandatar der Vereinsregierungen auftreten, sie handelt hier nicht in ihrem privaten Interesse, sondern in dem der Union, nicht auf Grund des nationalen Rechts, sondern nach dem Maximen der Konvention. Ihre Tätigkeit ist eine durchaus formelle, sie besitzt keinerlei materiellen Vorrechte gegenüber den Vereinsverwaltungen, sie ist bloß durch Delegation eine reine Aufsichtsbehörde über das internationale Bureau. Dieses Recht der Aufsicht hat der schweizerische Bundesrat wiederum auf das Post- und Eisenbahndepartement und speziell der Abteilung für das Post- und Telegraphenwesen, übertragen. Ihre Befugnisse sind dieselben, wie die, die es über das internationale Telegraphenbureau besitzt.

Schon gleich bei der Einrichtung des Bureaus des allgemeinen Postvereins, entstanden Schwierigkeiten bei der Beschaffung geeigneter Räume, die dann erst eingerichtet werden mußten. Sodann erlitt auch die Besetzung der Stellen eine Verzögerung. Die schweizerische Postverwaltung wollte die erforderlichen Beamten, nicht alle dem eigenen Verwaltungskreise entnehmen. Auch die Zusammensetzung des Bureaus sollte eine möglichst internationale sein, gleich seinem Charakter und seinen Funktionen. Es sollten Leute der verschiedensten Nationen, die an den verschiedensten Postverwaltungen tätig gewesen und mit den mannigfaltigsten Gesetzen, Sprachen und Sitten vertraut waren, angestellt werden. Ganz besonders aber kam es darauf an, Beamte zu erhalten, welche in ihrer bisherigen Stellung bei der Ausführung der Vereinbarung mitgewirkt und Gelegenheit gehabt hatten, sie in ihren Einzelheiten kennen zu lernen. So kam es denn, daß das eidgenossische Departement für Post und Telegraphie anfangs die Obliegenheiten eines internationalen Bureaus versah und sie, bis auf die vorgesehene Herausgabe einer Zeitschrift, getreulich erfüllte. Erst am 15. September, also $2^1/_2$ Monate nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung, konnte das Bureau eröffnet werden. Sein erster

1) Gothaischer genealogischer Hofkalender, 1909. Anhang S. 1150.

Direktor wurde der ehemalige schweizer Bundesrat Eugen Borel aus Neuenburg. Ihm beigegeben sind ein Vize-Direktor, der bisher der deutschen Postverwaltung entnommen worden, 2 Sekretäre, ein Uebersetzer, ein Registrator und ein Oekonom. Verbindlich sind für die Beamten des Bureaus vor allem die Sätze der jetzt geltenden Vereinbarung von Rom vom Jahre 1906 mit seiner Ausführungsübereinkunft und dem Schlußprotokoll [1]). Sodann die Nebenabkommen, das Reglement für das Bureau und die Verordnungen, die die Schweiz als Aufsichtsorgan, kraft des ihr von den Staaten übertragenen Amtes erläßt [2]). All diese Verordnungen sind nicht Willensäußerungen des Schweizer nationalen Lebens, sondern der internationalen Verwaltung des Weltpostvereins. Ein Ausfluß der der Schweiz übertragenen »Haute surveillance« [3]). Das Dienstverhältnis der Beamten ist nicht nur gegenüber der Schweiz, sondern auch gegenüber der Gesamtheit der Staaten begründet. Sie stehen in einem dauernden berufsmäßigen Dienstverhältnis zum Verein, dessen Verwaltung sie führen. Die Staaten bedienen sich ihrer rechtlich, während der Kongresse sind sie ihnen unmittelbar unterstellt und besolden sie. Einen Anspruch auf Pension haben diese internationalen Beamten nicht. Wohl aber stellte der Pariser Kongreß von 1878 dem schweizerischen Postdepartement eine Summe von 25 000 Franken zur Verfügung um daraus mit den Zinsen, die dieses Kapital bringen wird, einen Fonds zu bilden, der dazu dient, den Angestellten

1) Convention principale conclue à Rome le 26 mai 1906 et son règlement d'exécution. Berne 1906.

2) Verordnung betreffend die Oberaufsicht über die internationalen Bureaux für Post und Telegraphenwesen, abgedruckt in der Zeitschrift für internationalen Eisenbahntransport I. S. 53. Ordonnance du conseil fédéral du 27 août 1878. (Versicherung). Ordonnance concernant la caisse de secours en faveur du personnel des bureaux internationaux de la poste et du télégraphe, du 20 mai 1881. — Ferner die Artikel 37 und 38 des schweizer. Gesetzes vom 9. Dezember 1850 über die Beamtenverantwortlichkeit, Art. 5 des Gesetzes vom 2. August 1873 über die Beamtengehälter und seine Ausführungsverwendung vom 20. Mai 1874, vgl. oben S. 47.

3) Est maintenu l'institution, sous le nom de Bureau international de l'Union postale universelle, d'un office central qui fonctionne sous la haute surveillance de l'administration des postes suisses, et dont les frais sont supportés par toutes les administrations de l'Union. Art. 22, 2 de la Convention principale de Rome du 26 mai 1906.

»Hilfe zu leisten oder Entschädigungen zu gewähren für den Fall, daß sie infolge vorgerückten Alters, eines Unfalls oder einer Krankheit unfähig würden, ihre Funktionen noch weiter auszuüben«. Außerdem erhöhte derselbe Kongreß die Besoldung der Beamten um 15% unter der Bedingung, daß diese Summe zu ihrer Lebensversicherung verbraucht werde. Für ihre gehörige Verwendung hat die Schweizer Postverwaltung Sorge zu tragen. Das Budget des Bureaus, anfangs auf 75 000 Franken festgesetzt, darf jetzt 125 000 Franken nicht übersteigen, kann aber stets unter Zustimmung aller Regierungen erhöht werden. Zur Verteilung der Kosten werden die Verbandsländer in 7 Klassen eingeteilt, von denen jede, nach Verhältnis einer gewissen Anzahl von Einheiten, ihren Betrag zahlt, nämlich: die I. Klasse 25, die II. 20, die III. 15, die IV. 10, die V. 5, die VI. 3, die VII. 1. Diese Koeffizienten werden mit der Anzahl der zu jeder Klasse gehörenden Länder multipliziert; die Summe der aus der Multiplikation gefundenen Zahlen ergibt die Anzahl der Einheiten, durch welche die Gesamtausgaben zu dividieren sind. Der Quotient stellt sodann den auf die Einheit entfallenden Betrag der Ausgaben dar. Zur Klasse I gehören: Deutschland, Oesterreich, die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, Indien, der Australische Bund, (Commonwealth of Australia), Kanada, die britischen Kolonien und Protektorate von Südafrika, die Gesamtheit der übrigen britischen Kolonien und Protektorate, Italien, Japan, Rußland, die Türkei, II.: Spanien.

III.: Belgien, Brasilien, Aegypten, die Niederlande, Rumänien, Schweden, die Schweiz, Algier, die französischen Kolonien und Protektorate von Indo-China, die Gesamtheit der übrigen französischen Kolonien, die Gesamtheit der insularen Besitzungen der Vereinigten Staaten von Amerika, holländisch Indien. IV.: Dänemark, Norwegen, Portugal, die portugiesischen Kolonien von Afrika, die Gesamtheit der übrigen portugiesischen Kolonien.

V.: Argentinien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Chili, Columbien, Griechenland, Mexiko, Peru, Serbien, Tunis.

VI.: Bolivien, Costa-Rica, Cuba, die dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Luxemburg, Nicaragua, Panama, Paraguai, Persien, Salvador, Siam, Uruguay, Venezuela,

die deutschen Protektorate in Afrika, die deutschen Protektorate in Asien und Australien, die dänischen Kolonien, Curacao, Guyana.

VII.: Der Kongostaat, Borneo, Kreta, Guinea, die italienischen Kolonien, Liberia, Montenegro.

### § 19. Tätigkeit.

Die Tätigkeit des Bureaus ist eine durchaus mannigfaltige. Es dient zunächst als Vermittler zwischen dem regelmäßigen und allgemeinen Verkehr der Vereinsmitglieder; die Dokumente, welche die Regierungen sich durch das Bureau zusenden, sind genau in den Ausführungsbestimmungen genannt und bestehen [1]):

1. In einem Verzeichnis der Zuschlagstaxen, welche von ihnen laut Art. 5 des Vertrages als Seeporto oder behufs Deckung außerordentlicher Transportkosten, außer dem Vereinsporto erhoben werden, sowie eine Uebersicht derjenigen Länder, im Verkehr mit welchen diese Zuschlagstaxen in Anwendung kommen und eintretendenfalls die Bezeichnung der Wege, welche die Erhebung dieser Taxen rechtfertigen.

2. In einer Kollektion von je drei Exemplaren ihrer Postmarken.

3. In der Mitteilung, ob sie von ihrem Rechte, einige Bestimmungen der Konvention nicht anzuwenden, Gebrauch machen.

4. In der Angabe der Taxveränderungen, welche auf Grund von Spezialverträgen, gemäß dem Art. 21 der Konvention, vereinbart und die Art ihrer Anwendung.

5. In der Aufstellung einer Liste derjenigen Gegenstände, deren Einfuhr oder deren Durchfuhr verboten.

»Die bezüglich der vorstehenden 5 Punkte eintretenden Veränderungen sollen in derselben Weise unverzüglich mitgeteilt werden«.

Diese Verpflichtungen des Bureaus sind formeller Natur, dürfen aber deswegen nicht unterschätzt werden. Dank ihnen befindet sich jede Verwaltung auf dem Laufenden über die Ausgestaltung des Postrechts in allen Vereinsstaaten, wodurch eine stetige und

---

1) Convention principale conclue à Rome le 26 mai 1906. Berne 1906. S. 62.

einheitliche Entwicklung der postalischen Angelegenheiten gefördert und zugleich auch eine rasche und pünktliche Ausführung des Vertrages gewährleistet wird. Es ist zu bedauern und widerspricht den Satzungen, daß einzelne Länder die Vermittlung des Bureaus umgehen und in direkte Beziehung zu einander getreten sind.

Eine ähnliche Gleichgültigkeit für die Bestimmungen der Vereinbarung zeigte sich anfangs gegenüber der Statistik. Jede Verwaltung hat dem internationalen Bureau Ende Juli jeden Jahres eine genaue Uebersicht der auf das vorangegangene Jahr bezüglichen statistischen Nachweisungen zu übermitteln. Die Zusammenstellung der Ergebnisse wird dann vom Bureau in seiner »statistique générale du service postale universelle« veröffentlicht[1]). Obgleich diese Angaben nur auf intermittierende Feststellungen beruhen, haben sie nicht allein postalischen Wert, sie interessieren auch den Nationalökonomen, namentlich soweit sie eine Vergleichung des Postverkehrs der einzelnen Länder mit dem Auslande gestatten. Sie geben sehr interessanten Stoff und veranschaulichen deutlich das Anwachsen des Weltpostverkehrs. Die Wichtigkeit der statistischen Ermittelungen nach möglichst einheitlichen Grundsätzen wurde vom Lissaboner Kongreß 1885 anerkannt, der sich eingehend mit dieser Frage beschäftigte, die einzelnen Punkte, auf die die Verwaltungen zu antworten haben bedeutend erweiterte und besonders statistische Formulare, die das internationale Bureau zu drucken und zu verteilen hat und die von den Verwaltungen auszufüllen sind, einführte.

Die schriftstellerische Tätigkeit des Bureaus beruht aber nicht allein auf der Herausgabe einer Generalstatistik. Es gibt mit Hilfe der ihm zur Verfügung stehenden amtlichen Dokumente eine Monatsschrift, »L' Union postale«[2]) heraus, welche den gleichen

---

1) Statistique générale du service postal dans les pays de l'union générale des Postes pour l'année 1875. Berne 1877. Statistique générale du service postal dans les pays de l'union Postale universelle. Publiée par le bureau international des postes, 1883—1885. Relevé des tableaux statistiques du service postal international. — Berne 1887—1909.

2) L'union postale. Journal publié par le bureau international de l'Union postale Universelle. Octobre 1875—1909.

Text im Paralleldruck in deutscher, englischer und französischer Sprache bringt. Hier finden sich neben den offiziellen Mitteilungen des Bureaus, Angaben über das Vereinsrecht, Artikel über die Union und den inneren Postdienst. Ihr hauptsächlichster Inhalt beschränkt sich aber immer mehr auf eine Veröffentlichung der verschiedensten Akte, die in Beziehung zu den Kongressen oder dem inneren Postdienst stehen. Die Redaktion weist alle Aufsätze, die eine Kritik enthalten und dadurch irgend einer Postverwaltung unlieb sein könnten, zurück, obgleich sie sich dessen bewußt ist, daß aus dem Journal allmählich ein Archiv geworden ist, welches an Bedeutung und allgemeinem Interesse in den letzten Jahren stark verloren hat[1]). Wäre es nicht richtiger, wenn sie einem regen Austausch der verschiedensten Meinungen über das Postrecht ihre Spalten öffnen würde und jeder wissenschaftlichen Untersuchung Aufnahme gewährte? Das Journal sollte zum literarischen Mittelpunkt des internationalen Postwesens werden, dann würde ihm auch das Publikum mehr Aufmerksamkeit zuwenden und es hätte einen größeren Einfluß auf die Ausgestaltung der Union[2]).

Die Nummern der Zeitschrift werden, wie auch alle anderen Veröffentlichungen des Bureaus den Vereinsverwaltungen, nach Maßgabe der auf jede entfallende Anzahl von Einheiten zugesandt. Die Exemplare, welche darüber hinaus gefordert werden, müssen zum Selbstkostenpreis abgegeben werden. Neben der Zeitschrift gibt das Bureau ein Verzeichnis sämtlicher Postämter der Welt heraus, das stets durch Beilagen ergänzt wird. Das »dictionnaire des bureaux de postes«, welches über 200 000 Namen in alphabetischer Reihenfolge enthält, gibt auch genau an, welche von den Postanstalten Nebenabkommen ausführen und in welchem Umfange dieses geschieht[3]).

Weiter muß sich das Bureau mit denjenigen Untersuchungen

1) Bezeichnend ist, daß die Union postale, laut Mitteilung des Auskunftsbureaus der deutschen Bibliotheken „sich auf keiner preußischen Bibliothek hat nachweisen lassen". Sie wird nur in der Bücherei des Reichspostamts, die zu den vollzähligsten der Welt gehört, gehalten.

2) Kazansky, II str. 329.

3) Dictionnaire des bureaux de poste dernière éd. Berne 1910.

beschäftigen, die ihm im Interesse des Weltpostvereins, sei es nun von den einzelnen Staaten oder aber von den Kongressen auferlegt worden sind. Wir nennen:

Receuil de renseignements sur le régime postal en vigueur dans le service interne des pays de l'Union postale universelle, publié par le bureau international des postes Berne 1882. In zweiter Auflage 1904.

Recueil des dispositions principales régissant le service intérieur descolis dans les pays signataires de la convention du 3 Novembre 1880, publié par le bureau international des postes. Juillet 1882. Berne.

Recueil des dispositions principales régissant le service intérieur des lettres avec valeurs déclarées dans les pays adhérants à l'arrangement de 1 Juin 1878. Publié par le bureau international des postes. Septembre 1883. Berne.

Résumé les lois et règlements intérieurs applicables au service des valeurs declarées. Publié par le bureau international de l'Union postale Universelle. Août 1887. Berne.

Résumé des lois et règlements intérieurs applicables au service des colis. Berne 1887.

Résumé des lois et règlements intérieurs applicables au service des recouvrements. Berne 1887.

Résumé des lois et règlements intérieurs applicables au service des mandats de poste. Berne 1887.

Recueil de renseignements sur l'organisation des administrations de l'Union et sur leur service interne de la poste aux lettres. Avril 1889. 438 p.

Résumé des lois et règlements intérieurs applicables au service des caisses d'épargne postale. Berne 1889.

Recueil de renseignements sur l'organisation des administrations de l'Union et sur leurs service internes. Berne 1896. 2. Aufl. 1904 (vergriffen). 3. Aufl. 1910.

Receuil de renseignements concernants l'exécution des actes de Rome: Poste aux lettres — valeurs déclarées — mandats — colis — recouvrements — rélations avec les pays situés en dehors de l'Union — liste des objets dont le transport est interdit. Berne 1907.

Diese Zusammenstellungen von Gesetzen und Verordnungen der einzelnen Landesverwaltungen dienen hauptsächlich dazu, um den Staaten die notwendigen Aufklärungen über den internationalen und inneren Postdienst geben zu können. Das Bureau wird häufig von den Regierungen um Auskünfte über den Stand der ausländischen Gesetzgebungen angegangen, deren Kenntnisnahme ihnen häufig unentbehrlich ist. Sie haben aber selbst weder die Zeit noch die Möglichkeit, sich eingehend mit diesen Fragen zu beschäftigen. Es ist geradezu erstaunlich, wie arm die Literatur des internationalen Postrechts verglichen mit der des Eisenbahnfrachtrechts und des Urheberrechtes ist. So ist denn das Bureau durchaus für diese Tätigkeit geeignet, die häufig zu guten und erfreulichen Resultaten geführt hat. Und wenn auch diese Nach-

forschungen, die zuweilen vermittelst Anfragen[1]) zustande kommen, nicht immer haben veröffentlicht werden können, so haben doch viele dazu »beigetragen, Einheit in Anschauung und Ausführung zu bringen, was zu den Hauptvorzügen der Union gehört«[2]).

Die jüngste dem Bureau auf dem Kongreß zu Rom 1906 zugewiesene Tätigkeit ist die der Herstellung von Antwortscheinen für das Ausland im Nennwert von 25 centimes, die es auf Verlangen den Einzelstaaten zum Druckpreise liefert[3]). Die eingelösten Gutscheine werden von Zeit zu Zeit dem Bureau eingesandt, das die Abrechnung zwischen den beteiligten Verwaltungen besorgt und 1908 bereits die Summe von 528685 Franken erreichte[4]). Eine Abrechnungstätigkeit anderer Art war dem Bureau bereits in Art. 15 der Berner Vereinbarung vom 9. Oktober 1874, hier zur Erleichterung des Transitverkehrs, zugedacht worden. Ein Vorschlag zu seiner praktischen Ausführung hatte dieses schon im November 1876 in seinem »projet concernant la création d'un Office central le comptabilité destiné à opérer la balance et la liquidation des décomptes entre toutes les Administrations de l'Union«[5]), gemacht. Dieser Entwurf hat aber keinen positiven Erfolg gehabt, und der Pariser Kongreß ließ den Passus über die internationale Abrechnung aus dem Art. 15 fort. Im Jahre 1891 wurde die Idee von Deutschland wieder aufgenommen und der alte Entwurf in vereinfachter Form dem Wiener Kongreß vorgelegt und von diesem

---

1) Circulaires du bureau international de l'union postale universelle 1875 bis 1909.

2) Moynier, p. 50. — Ein Auftrag anderer, mehr zufälliger Art, das dem Bureau nicht wenig zu schaffen gemacht hat, war die Ausfertigung eines großen Albums, das die Mitglieder des Lissaboner Kongresses der Verwaltung der portugiesischen Posten zum Zeichen der Dankbarkeit für den glänzenden Empfang und zur Erinnerung an den Beitritt neuer Länder, überreichten. Das „Album universel, offert à l'administration des postes du Portugal par les délégues des états de l'union postale universelle au congrès de Lisbonne", enthält 569 photographische Aufnahmen von den hervorragendsten Punkten der zur Union gehörenden Länder. Für die Aufnahme dieser Photographien wurden 11 Albums hergestellt, die mit geschmackvollen Zeichnungen von Professor Fritz Landry versehen, folgende Widmung tragen: Souvenir du congrès de Lisbonne offert à l'administration des postes du Portugal par les délégués des états de l'Union. Karl Schroeter, Der Weltpostverein, S. 184. — Union postale 1886, IX, 187—188. Archiv für Post und Telegraphie 1887, S. 665.

3) L'Union postale 1906, 9 S. 137.

4) Gothaischer genealogischer Hofkalender, 1910, S. 1143.

5) L'Union postale 1875—76, XI.

zum Beschluß erhoben[1]). Dabei hob der Delegierte des deutschen Reiches Fritsch hervor, daß das Clearingwesen bereits von den Banken und der Handelswelt erprobt sei und seine Einführung ins System der Union einen großen praktischen Fortschritt bedeuten würde. Es diene zur Verminderung der Kosten behufs Ankauf und Veräußerung von Wechseln, zur Erleichterung des Abrechnungswesens und zur Vereinfachung des Barausgleichs. Der Geschäftsgang bei der Zentralabrechnungs- und Ausgleichungsstelle ist folgendermaßen geregelt. Jede Verwaltung übersendet dem internationalen Bureau monatlich oder vierteljährlich eine Nachweisung, welche ihr Guthaben sowie den Gesamtbetrag ihrer Forderung gegenüber jeder beteiligten Verwaltung angibt; das internationale Bureau prüft die Richtigkeit der Nachweisungen, überträgt die Schuld jeder Verwaltung gegenüber einer anderen in einer Zusammenstellung und vereinigt alsdann die Nachweisungen und Zusammenstellungen in eine Hauptgegenüberstellung, welche angibt:

1. Die Gesamtschuld und Gesamtforderung jeder Verwaltung.

2. Die aus dem Unterschied zwischen diesen Beträgen berechnete Summen an Schuld und Forderung für jede Verwaltung.

3. Diejenigen Beträge, welche von einem Teile der Vereinsmitglieder an eine Verwaltung zu zahlen sind, oder welche diese letztere an den anderen Teil zu entrichten hat. Die dem internationalen Bureau mit den Nachweisungen übersandten Anerkenntnisse werden nach Verwaltungen geordnet. Sie dienen als Grundlage für die Aufstellung der Abwickelungsübersicht mit jeder der beteiligten Verwaltungen. In diese Uebersicht sind aufzunehmen:

1. Die aus den Einzelberechnungen über die verschiedenen Dienstzweige herrührenden Summen.

2. Der Gesamtbetrag der aus allen Einzelabrechnungen gegenüber jeder der beteiligten Verwaltungen sich ergebenden Summen.

3. Die Gesamtbeträge der allen Verwaltungen, welche Forderungen haben, für jeden Dienstzweig geschuldeten Summen, sowie der Gesamtbetrag dieser Schuldsummen. Dieser Gesamtschuldbetrag muß mit dem Gesamtbetrage der Schuld, welcher in der Zu-

1) Hubert Krains, L'union postale universelle. 2. éd. Bern 1907, p. 94.

sammenstellung erscheint, übereinstimmen. Unter der Abwicklungsübersicht wird die Gesamtschuld dem Gesamtguthaben gegenübergestellt, welches sich aus den dem internationalen Bureau von den Verwaltungen zugesandten Nachweisungen ergibt. Die Abwicklungsübersicht bezeichnet schließlich die Verwaltungen, zugunsten derer die Zahlung durch die schuldende Verwaltung bewirkt werden muß[1]).

Der Vorteil der Verwaltungen besteht darin, daß sie bei Abwicklung ihrer internationalen Abrechnungen es nur mit wenigen Schuldnern oder Gläubigern zu tun haben. Die Ersetzung der zahlreichen besonderen Abrechnungen erfolgt durch einen einzigen Rechnungsabschluß und die zur Ausgleichung der Rechnungen notwendigen Summen sind wesentlich ermäßigt. Die Staaten, welche die Dienste des Bureaus in Anspruch nehmen wollen, müssen ihm davon Mitteilung machen, wobei es ihnen freisteht, für irgend einen Dienstzweig ihrer gemeinsamen Postangelegenheiten in direkten Beziehungen zu bleiben. Außerdem können sie nach vorheriger Kündigung im Verlauf von drei Monaten zur alten Ordnung zurückkehren. Ueberaus bequem ist es, daß das internationale Bureau auch die telegraphischen Abrechnungen übernehmen darf, da ja der Post- und Telegraphendienst in den meisten Ländern unter einheitlicher Verwaltung steht. Die Zentralabrechnungs- und Ausgleichungsstelle für die Abrechnungen zwischen den Vereinsverwaltungen funktioniert seit dem 1. September 1892. Obgleich ihr nur 12 Staaten, nämlich: Deutschland, Oesterreich, Belgien, Aegypten, Frankreich, Großbritannien, Ungarn, Norwegen, Holland, Rumänien, Schweden und die Schweiz angehören, betrugen schon die liquidierten Summen in den ersten 4 Monaten seines Bestehens 10073785 Franken, im Jahre 1906 71779683 und im Jahre 1908 betrug der Umsatz bereits 82½ Millionen, der Saldo aber 42½ Millionen Franken[2]). Weit ausgedehnter ist die Beteiligung des Bureaus bei der Regelung der Ausgaben, die sich aus dem See- und Landtransitverkehr ergeben. Nach Art. 36 Ziff. 5 der Ausführungsbestimmungen der jetzt gelten-

1) Documents du Congrès de Vienne, p. 331. Convention de 1906, p. 65 ss.
2) Leopold Katscher, Der Weltpostverein S. 12, Leipzig 1909.

den Vereinbarung von Rom wird die Generalabrechnung von diesem besorgt, wenn keine gegenteiligen Bestimmungen von den Verwaltungen getroffen sind. Außerdem hat das Bureau die Befugnis, festzustellen, welche Länder vollständig aus der Abrechnung fallen.

Weiter ist das Bureau beauftragt, die Vorarbeiten zu den Postkongressen zu machen. Dabei prüfen die einzelnen Verwaltungen die Vorlagen und teilen dem Bureau ihre Ausstellungen, Gegenanträge und Bemerkungen mit, worauf auf Grund dieser Mitteilungen neue Entwürfe ausgearbeitet und den Vertragsstaaten übermittelt werden. Wichtige Arbeiten dieser Art waren die Ausarbeitung eines Entwurfs zum Zweck des Abschlusses eines internationalen Abkommens über den Austausch von Postpaketen. Die Zusammenstellung der dem Bureau zugegangenen Antwortschreiben über das Recht der Zurückziehung eines Briefes durch den Absender und die Prüfung dreier Vorlagen, betreffend die Einführung eines internationalen Postzeitungsdienstes [1]), die der Brüsseler Konferenz von 1890 vorgelegt wurden. All diese Vorarbeiten dienen den Beratungen als Grundlage und haben vielfach Anerkennung gefunden, so äußerte sich der Präsident des Kongresses in Washington Batscheller [2]): »Unsere Aufgabe ist wesentlich vereinfacht durch die Arbeiten des internationalen Bureaus. Wir werden über eine Reihe von Vorschlägen zu beraten und zu beschließen haben, welche durch die sachkundige Fürsorge dieses Bureaus bereits gestellt sind«.

Das Bureau wird auf den Konferenzen und Kongressen durch seinen Direktor vertreten, der an den Sitzungen mit beratender Stimme teilnimmt.

Hierher gehört auch die Pflicht des Bureaux in der Zwischenzeit bis zum Zusammentritt eines Kongresses Anträge auf Abänderung der Kongreßurkunden oder aber Vorschläge in Betreff des Vereinsverkehrs entgegen zu nehmen und sie den anderen Vereinsverwaltungen zu unterbreiten. So nimmt denn das Bureau,

---

1) Documents du congrès de Lisbonne, Bd. I, S. 387, 413, 421.

2) Aus der Rede des Präsidenten Batscheller auf dem Kongreß zu Washington, 1897.

ohne selbst Entscheidungen zu treffen, einen lebhaften Anteil an der Ausbreitung und Entwicklung des Vereinsrechtes.

Doch gehen wir zur letzten wichtigen Funktion des Bureaus über. Nach dem Vorschlag des vorerwähnten belgischen Delegierten Vinchent, sollte jede strittige Frage über die Auslegung der Konvention dem Bureau vorgelegt werden. Dieses hatte seine motivierte Meinung über die Angelegenheit abzugeben und machte dadurch den Versuch, die Parteien einander zu versöhnen, bevor diese ans Schiedsgericht appelierten. Der Berner Kongreß von 1874, sah aber in der Pflicht der Staaten sich an das Bureau zu wenden einen Eingriff in ihre Souveränetät und bestimmte deshalb, daß das Bureau sich nur »auf Wunsch der Beteiligten gutachtlich äußern müsse«. Diese Tätigkeit des Bureaus war neu und unerprobt, dem internationalen Telegraphenbureau unbekannt, hat sich aber von Anfang an bewährt. Da die Streitfragen, bei denen das Bureau zuständig ist, in der Konvention nicht genannt, die Kompetenzen desselben daher in dieser Beziehung unbeschränkt sind, so hat es sich gelegentlich auch über Mißverständnisse, die auf dem Boden privater Vereinbarungen zwischen zwei Staaten erwuchsen, ausgesprochen. Mit diesem Gutachten haben sich die Regierungen stets zufrieden gegeben, obgleich es ihnen freistand, das von der Konvention vorgesehene Schiedsgericht anzurufen. Ein Zeugnis dafür, daß die bloße Meinungsäußerung einer dazu bevollmächtigten Behörde ein wirksames, aber die Empfindlichkeit der Staaten weniger verletzenden Mittel zum Austrage von Streitigkeiten ist, als der bindende Spruch eines Schiedsgerichts. Trotzdem ist ein solches offizielles Gutachten einem Urteil durchaus verwandt und diese Tätigkeit des Bureaux der richterlichen nicht unähnlich[1]).

Erwähnen wir noch, daß die Korrespondenz die das Bureau zu erledigen hat, die Zahl von 10000 im Jahr überschreitet, so sind damit seine Haupttätigkeiten erschöpft.

Wir sehen, daß das Bureau keine Herrschaftsrechte irgend welcher Art besitzt. Es steht nicht über den Mitgliedern des Vereins, sondern zwischen ihnen und hat deshalb keine Gewalt

1) Kazansky II str. 333 sl.

über sie. Aber die moralische Macht, die es ausübt, seine Erfahrung und seine Verdienste sind so groß, daß seine Meinungen und Ratschläge einem Richterspruch kaum nachstehen. Die Tätigkeit des Bureaus hat anregend auf die Verständigung und Verbesserung der Unionsverfassung gewirkt, hat die verschiedensten Interessen ihrer Mitglieder in Einklang zu bringen versucht und hat über eine einheitliche und strenge Durchführung des Vereinsrechts gewacht. Das internationale Bureau ist mit eine der Hauptursachen der beispielslosen Entwicklung des Weltpostvereins.